

Desde la Región (no. 52 sep 2010)	Titulo
Corporación Región - Compilador/a o Editor/a	Autor(es)
Medellín	Lugar
Corporación Región	Editorial/Editor
2010	Fecha
	Colección
Seguridad humana; Conflictos urbanos; Crimen organizado; Asesinatos; Violencia; Seguridad ciudadana; Feminismo; Brasil; México; Colombia;	Temas
Revista	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/corporacion-region/20110423124735/bol&lt;br/&gt;etinnumero52.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/corporacion-region/20110423124735/bol etinnumero52.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences







desde la  
**REGION**

N° 52 SEPTIEMBRE - 2010

**SEGURIDAD CIUDADANA**



PERSONERÍA JURÍDICA  
37252 ENERO 16/90  
Gobernación de Antioquia  
ISSN 0123-4528

DIRECTOR  
Jorge Arturo Bernal M.

JUNTA DIRECTIVA  
Principales:  
Rubén Fernández A.  
Max Yuri Gil R.  
Luz Amparo Sánchez M.  
Jorge Arturo Bernal M.  
Martha Eugenia Arango C.

Suplentes:  
Juan Fernando Sierra V.  
Esperanza Echeverry L.  
Ramón Moncada C.

COMITÉ EDITORIAL  
Rubén Fernández A.  
Jorge Arturo Bernal M.  
Rocío Jiménez B.  
Lucelly Carvajal G.  
María Andrea Kronfly V.

Calle 55 N° 41-10  
Tel: (57-4) 216 68 22  
Fax: (57-4) 239 55 44  
A.A. 67146 Medellín - Colombia  
coregion@region.org.co  
www.region.org.co

EL ESPEJO MEXICANO  
Claves socio - históricas para  
entender el crimen y los asesinatos  
violentos en Ciudad Juárez

César Alarcón Gil

La prevención  
administrativa municipal  
del crimen organizado

Gerard Martin

Las caras de Brasil: conflicto urbano  
y violencia en Curitiba (Paraná-  
Brasil) (I)1

Oscar Gallo V. y Silvia Pessôa Guedes

¿Seguridad democrática  
o seguridad humana?

Pablo Emilio Angarita Cañas

El debate feminista sobre la seguridad

Por María Vilellas Ariño

Diseño e impresión: Pregón Ltda.

Fotografía caratula: Pregón Ltda. ©&®

Ilustradores:

Monica Betancourt: 17, 21, 47  
Heiner Silva: 5, 9, 12, 48  
Carolina Salazar: 32, 37, 42, 44  
Yenifer Cano: 23, 29

Para esta publicación la Corporación Región  
recibe el apoyo de Welthungerhilfe; Oxfam-  
Novib Holanda; Diakonia, Suecia; Misereor,  
Alemania.

## Editorial

# LA SEGURIDAD CIUDADANA EN DEBATE

*Éste es el último editorial escrito por  
Jorge Bernal para Desde La Región.*

Terminado el segundo periodo del go-  
bierno de la seguridad democrática,  
consideramos de suma importancia  
ventilar en nuestra Revista este tema  
crucial para todos y fundamental para  
quienes trabajamos por mantener y  
recuperar elementos sustantivos de  
la democracia, del Estado de Derecho  
y del respeto por los derechos huma-  
nos. La llegada del nuevo gobierno es  
una oportunidad para que en el país  
y la sociedad discutamos, cuestione-  
mos y generemos cambios en la ló-  
gica con la que dicha política ha sido  
implementada.

Los dos conceptos: "la seguridad" y  
"la democracia", nos remiten tanto al  
sentimiento de bienestar que deter-  
mina actitudes y comportamientos  
individuales y colectivos, como a la  
organización, a las instituciones y a  
las condiciones materiales necesarias  
para crear ese estado de bienestar y

tranquilidad<sup>1</sup>. Son muchas las varia-  
bles generadoras de intranquilidad y  
malestar: el hambre, la enfermedad, la  
ignorancia, la delincuencia, el terroris-  
mo, la represión, los desórdenes civiles  
y las guerras, el secuestro, el desempleo,  
el narcotráfico, la falta de vivienda, la  
exclusión del disfrute de libertades y  
condiciones materiales y políticas que  
permitan a cada ser humano, intervenir  
y participar en las políticas locales y  
nacionales, que le garanticen el goce  
de formas de organización en las que  
pueda desplegar su capacidad para pro-  
tegerse de los riesgos que amenacen  
su seguridad y la de sus comunidades.

Sin embargo, las fuentes oficiales se  
apoyan estrictamente en los resultados  
cuantitativos de algunas de estas varia-  
bles para mostrar los grandes éxitos  
de su política. Desde esta perspectiva  
no se cuestiona el cómo se logran las  
cosas, los medios que se utilizan, qué

<sup>1</sup> Annie Vinokur, Mundialización, competitividad  
y seguridad humana. EADI, 8ª Conferencia Ge-  
neral Viena 11-14 septiembre, 1996.

tan democráticos y respetuosos son de los derechos humanos; lo importante es mostrar resultados. Así las cosas, vamos a referirnos a algunas cifras y después, comentaremos el enfoque, las estrategias y los métodos aplicados.

En el periodo 2002-2009 el número de homicidios, secuestros y atentados terroristas, para tomar tres indicadores de un reciente informe del Departamento Nacional de Planeación<sup>2</sup>, disminuyeron de manera significativa<sup>3</sup>. Sin embargo, la gran disminución se produjo entre el 2002 y el 2005, es decir, en los últimos cuatro años, la reducción de homicidios no fue tan relevante<sup>4</sup>.

Si centramos el análisis en las cifras, hay que hablar de dos periodos. Entre el 2002 y el 2006 con importantes mejoras en estos indicadores de seguridad, y entre el 2007 y el 2009 con resultados mediocres. En el primer periodo se mezclan el accionar de guerrilleros y paramilitares (gran parte de las masacres ocurridas en el país fueron ejecutadas por éstos, lo que subió el número de homicidios), y de atentados terroristas, y en alguna forma de secuestros (es evidente la mayor responsabilidad de las guerrillas).

Al desmovilizarse buena parte de los grupos paramilitares en el 2005, era lógico que bajaran las tasas de homicidio y otros delitos cometidos por ellos. Esto y los golpes a las guerrillas, mejoran los resultados entre 2005 y 2006. Desde el 2007 los principales responsables de los delitos son las guerrillas, los paramilitares no desmovilizados y los nuevos grupos criminales que se van consolidado del 2008 en adelante. Con el poco avance de la ley 975, el fracaso de la llamada desmovilización y el resur-

gimiento y activación del paramilitarismo y las bandas narco-paramilitares, estos y otros delitos, vuelven a crecer o se mantienen entre 2008 y 2009, periodo en el que los homicidios en las principales ciudades del país se incrementan hasta lo que va del 2010. En Medellín se registra un crecimiento del 23% en el número de homicidios desde 2009 y lo corrido del 2010<sup>5</sup>, de esta manera, el gran logro que es la reducción de los homicidios, se estanca y vuelve a subir de manera similar aunque con tasas menores en Cali, Barranquilla, Cartagena y Bogotá.

Es innegable que los grupos guerrilleros han sufrido importantes golpes militares y políticos; cayeron muchos jefes nacionales y regionales, otros tuvieron que replegarse a lo más profundo de la selva buscando las fronteras; aumentaron sus vínculos con el narcotráfico y perdieron la poca legitimidad que algún día tuvieron, pero es evidente que la “culebra del terrorismo” es de varias cabezas y sigue viva<sup>6</sup>.

La gran pregunta es ¿cómo se debe enfrentar y derrotar el delito, la corrupción, los grupos armados ilegales, preservando la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos?, en otras palabras, ¿cómo

construir un orden público democrático que garantice las libertades ciudadanas fundamentales y fortalezca la institucionalidad democrática?

En los dos mil novecientos veinte días del gobierno saliente, no se encontró la respuesta a esta pregunta pues la seguridad democrática se redujo a aumentar el pie de fuerza y a combatir el terrorismo sin importar los medios. Muy al contrario, en estos ocho años, se debilitaron la democracia y el Estado de Derecho y no se garantizaron los derechos humanos de miles de personas. Desde la dirección del Estado se patrocinaron estas violaciones: se incrementaron crímenes de Estado como las ejecuciones extrajudiciales (mal llamadas “falsos positivos”) y la desaparición de líderes, activistas y opositores al régimen; se distorsionó completamente el papel y la función del DAS y se le usó en procedimientos ilegales de seguimiento, hostigamiento e interceptación a integrantes de las altas Cortes, a miembros del Congreso y de partidos políticos, a periodistas y activistas de derechos humanos; se crearon zonas de “seguridad” y procesos de empadronamiento donde las fuerzas militares fueron juez y parte. No se depuró el Estado, incluida la fuerza pública, de la infiltración de grupos mafiosos y paramilitares.

La guerra contra el terrorismo se volvió el tema central, el motivo, lo

<sup>2</sup> Avances y retos de la política social en Colombia (2010). Departamento Nacional de Planeación.

<sup>3</sup> Los homicidios bajaron de 28.837 en 2002 a 15.817 en 2009. El secuestro, entre 2002 y 2009 pasa de 2.882 a 213, pero del 2006 en adelante la reducción no es tan notable, de 687 en 2006 a 521 en 2007 y a 438 en 2008. Respecto a los atentados terroristas se registran 1.645 en el 2002 y 307 en el 2009. Pero desde el 2007 se mantienen casi iguales: ocurren 316, suben a 347 en el 2008 y, en el 2009 bajan a 307.

<sup>4</sup> Al mirar las cifras se aprecia un nivel muy similar, en su orden, 17.277 en 2006; 17.198 en 2007; 16.140 en el 2008 y 15.817 en el 2009).

<sup>5</sup> De 726 homicidios en el 2009 se sube a 887 en el 2010.

<sup>6</sup> Fernando Londoño Hoyos, primer Ministro del Interior y de Justicia de Álvaro Uribe, comprometió ese gobierno a que al final del mismo, el terrorismo y el narcotráfico se habría acabado en Colombia.

más importante, la razón de ser de este gobierno que no escatimó ni métodos ni formas ni procedimientos. Para ganarla, se hizo y permitió todo, incluso se involucró a la población en el conflicto por la vía del pago, de la recompensa económica. En lugar de suscitar una cultura democrática y una ética civil que llevara a la ciudadanía a rechazar a los protagonistas de los actos ilegales y criminales, apoyando las acciones legítimas del Estado y de la fuerza pública, como producto de su conciencia, de su responsabilidad y compromiso con la democracia, lo que promovió fue la delación a cambio de dinero. Cuando un Estado viola los derechos y promueve o acepta los crímenes de lesa humanidad, pierde su legitimidad, su autoridad política y moral. Hay suficientes testimonios de los efectos nefastos y de las consecuencias que esto genera.

La lógica de la seguridad tampoco se acompañó de una presencia activa e integral del Estado en las zonas liberadas del dominio de los grupos armados ilegales. El propósito de acabar al enemigo y sacarlo de su nicho, no alcanzó para que las comunidades le vieran la cara económica, social y cultural al Estado. Los campesinos pobres, los colonos, los indígenas, habitantes de estos te-

rritorios, siguen en el mismo o peor estado de pobreza y de exclusión, en muchos casos perdieron sus parcelas (que pasaron a manos de paramilitares y grandes propietarios) y fueron expulsados, lanzados a engrosar el número de desplazados en las ciudades donde la seguridad se limitó a incrementar la fuerza pública e involucrar en la guerra a sectores de la población (estudiantes, taxistas, comerciantes) en calidad de soplones remunerados.

Como lo señalan los articulistas de este número, en sus análisis, investigaciones y reflexiones sobre conceptos, lógicas y prácticas de la Seguridad en diferentes países y ciudades, el enfoque de la llamada seguridad democrática está muy lejos de nociones como la de Seguridad Humana propuesta desde las Naciones Unidas para tratar de garantizar una mirada más compleja e integral de la Seguridad Ciudadana.

La Seguridad Humana implica restituir a cada actor social su deseo y su poder para crearse, cuidarse, asociarse, actuar y construir vínculos, lazos, relaciones interpersonales es-

timulantes, acogedoras, valoradoras de la vida y de la acción individual y colectiva dentro de un conjunto de redes sociales con intereses que les caractericen o les diferencien, en las que se establezcan inter regulaciones, donde el respeto mutuo y la reciprocidad puedan erradicar de la casa, la empresa, las instituciones, la calle, las organizaciones, prácticas antidemocráticas basadas en la dominación, la subordinación y el sometimiento al autoritarismo de un patriarca, heroico y salvador.

La seguridad ciudadana es un asunto de todos, lograrla requiere desarrollar una conciencia ciudadana desde la que se elaboren modalidades y formas de integrarse y participar en la democracia, ejerciendo control social y haciendo que la justicia funcione, los deberes se asuman y los derechos se garanticen.

Pensamos que el momento es muy oportuno para este debate y esperamos que los artículos que se presentan, aporten elementos y alternativas para la necesaria deliberación pública que debemos propiciar para que el nuevo gobierno realice los ajustes indispensables a lo hecho en estos ocho años.

El debate está abierto.

# EL ESPEJO MEXICANO

## Claves socio - históricas para entender el crimen y los asesinatos violentos en Ciudad Juárez

César Alarcón Gil



Ciudad Juárez es la cabecera del Municipio de Juárez, uno de los 67 municipios que integran el estado fronterizo de Chihuahua. Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), para el 2005 había alrededor de un millón trescientos mil habitantes en todo el municipio. Frente a Juárez, cruzando la frontera con los Estados Unidos, se encuentra el Paso, Texas, con una población aproximada de casi seiscientos mil habitantes.<sup>1</sup> El entrelazamiento de ambas localidades hunde sus raíces en los tiempos de la colonia española y actualmente se les conoce como “ciudades gemelas” —pues sólo están separadas por el río bravo— aunque las realidades de una y otra sean en extremo diferentes.

Según diversos reportes periodísticos y datos de algunas oficinas gubernamentales, en el 2007 hubo alrededor de 180 homicidios violentos presumiblemente asociados a las organizaciones de tráfico y traficantes de drogas ilegales en todo el estado de Chihuahua. Por razones diversas y circunstancias particulares que analizaremos brevemente en este artículo, para el 2008 este tipo de homicidios aumentó de forma significativa.

A finales de ese año la cifra estatal rondaba por los 2,400 asesinatos y de éstos 1,653 se presentaron en Ciudad Juárez. Para diciembre de 2009 los números reflejaron un nuevo incremento, pues en todo el estado hubo 3,637 homicidios violentos—conocidos en los medios de comunicación mexicanos como *ejecuciones*, seguidas en un singular conteo en algunos medios impresos bajo el mote del “ejecutómetro”—, de los cuales cerca de los 2,658 ocurrieron en Juárez. En esta ciudad, en los primeros cinco meses del 2010 la situación no da síntomas de mejoría. En enero se presentaron 227 homicidios violentos; para febrero la cifra bajó levemente a 163; en marzo se registró un nuevo repunte que llegó a 203; abril tuvo 240 y en mayo se presentaron 253.<sup>2</sup> Esto significa que en los primeros cinco meses del año, sólo en Ciudad Juárez se llevaron a cabo 1,086 asesinatos que se presume están relacionados con las disputas entre las organizaciones de traficantes de drogas ilegales y en un nivel menos visible, por la confrontación de éstas frente al Estado. Aunque éstas son las explicaciones más socorridas, dejan mucho qué desear en la comprensión de las complejas dinámicas de fondo que rodean y se articulan en este inusitado aumento de los asesinatos violentos en la ciudad.

En contraparte, la estrategia gubernamental ha sido, por decir lo menos, ineficiente. El gobierno federal envió 5,500 soldados a vigilar la ciudad en 2007. Para mediados del 2009, el número ascendió a 6,000. En enero del 2010, fueron adicionados 2,000 elementos de la Policía Federal (Benítez Manaut 2010). A pesar de una creciente vigilancia militar de las autoridades mexicanas sobre Juárez, la violencia no se detiene y parece ir en aumento, lo que se observa con enorme preocupación por parte de los gobiernos mexicano

<sup>1</sup> Aunque como veremos mas adelante, la cifras en Juárez han cambiado como producto de la violencia relacionada con el reacomodo de las organizaciones de traficantes de drogas ilegales y sus respectivos brazos armados. INEGI. “Principales resultados por localidad 2005”. Documento disponible en internet. <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/localidad/iter/default.asp?s=est&c=10395>; US Census Bureau. “Population and Housing Profile: El Paso City, el Paso County pt., Texas” Documento disponible en internet. “<http://www.census.gov/acs/www/Products/Profiles/Single/2002/ACS/Narrative/155/NP15500US4824000141.htm>”

<sup>2</sup> Carlos Villalobos. “Aumenta 400 % la violencia en Chihuahua.” *El Ágora de Chihuahua*, 26 de agosto 2008; Rubén Villalpando. “En Chihuahua, 2400 ejecuciones en 2008; la mayoría en Ciudad Juárez.” *La Jornada*, 3 de enero 2009; Orlando Chávez. “Reportan 3,637 ejecuciones en 2009” *El Diario*, 18 de febrero 2010; EFE. “Mayo el mes más violento en Juárez.” *El Universal*, 1 de junio 2010

y estadounidense en sus diferentes niveles. El conflicto de Juárez tiene diferentes repercusiones en ambos lados de la frontera, pues ubica los efectos más violentos de la “guerra contra las drogas” en las puertas mismas de los Estados Unidos. Aquí, brevemente trataremos de dibujar un mapa que nos ayude a entender algunas de las circunstancias que se tuvieron que entrelazar para llegar al presente escenario.

## Historia

En la época de los conquistadores españoles, la región geográfica donde actualmente se localiza Ciudad Juárez fue considerada como un importante punto de tránsito con dirección a los territorios de Nuevo México. Eran las épocas en que las misiones eclesiásticas encabezaban los procesos de evangelización y por ende de colonización. Así, el primer nombre que se le puso a esta región estuvo de acuerdo al espíritu de los tiempos: Misión de Nuestra Señora de Guadalupe de Mansos del Paso del Norte.<sup>3</sup> Durante la época colonial, e incluso en los primeros años de vida independiente del Estado mexicano, el lugar fue reconocido simplemente como “Villa de Paso del Norte” y atravesarlo era inevitable si se quería llegar a la ciudad de Santa Fe, que aún formaba parte del país. Desde aquel entonces era un punto estratégico.

En México, el movimiento independentista iniciado en 1810 triunfó en 1821. Fue en 1824 cuando se consolidó la república federal y con ella nació el estado de Chihuahua. Paso del Norte fue incorporado a ese estado, una vez que se separó del Territorio Federal de Sante Fe de Nuevo México. En estos primeros años, la relación entre México

y Estados Unidos —país en plena expansión geográfica—, osciló entre la admiración mexicana a las instituciones y el funcionamiento político de su vecino, y una franca incertidumbre combinada con la sospecha de que su avance se hiciera a costa de importantes partes del territorio mexicano.<sup>4</sup> Desde los Estados Unidos, era claro que las áreas del oeste, con enormes extensiones y una población nativa escasa, eventual pero inevitablemente tendrían que formar parte de su desarrollo nacional.<sup>5</sup>

En este contexto, la guerra entre ambos países parecía inevitable. Estalló en 1846, después de una década de que el territorio de Texas se declaró independiente de México (República de Texas, 1836). Diez años de tensiones culminaron en una cruenta guerra cuando finalmente Texas fue incorporada como un estado más de la Unión Americana. Después de dos años de guerra, el 2 de febrero de 1848 se firmó el tratado de Guadalupe Hidalgo, en el que México cedió a los Estados Unidos poco más de dos millones de kilómetros cuadrados.<sup>6</sup> Era más de la mitad de su territorio nacional. Con este telón de fondo y casi de forma intempestiva, Paso del Norte se convirtió en una ciudad fronteriza, lo que reforzó su condición estratégica ahora frente a una naciente potencia.

En la segunda mitad del siglo XIX, el territorio de Paso del Norte estuvo

entrelazado con importantes acontecimientos para la construcción y fortalecimiento del México moderno. Las discrepancias entre liberales y conservadores (los primeros, pro republicanos y adeptos de una fuerte separación entre Iglesia y Estado; los segundos, pro monárquicos y partidarios de una fuerte tutela eclesiástica) desembocaron en la Segunda Intervención Francesa en México (1862 – 1867).<sup>7</sup> En medio de una reyerta en la que el emperador austriaco Maximiliano I se asentó en México apoyado por los conservadores y sostenido por tropas francesas, el gobierno liberal de Benito Juárez, se vio forzado a desplazarse hacia el norte del país. El 6 de agosto de 1865, Juárez llegó al Paso del Norte desde donde reorganizó la defensa de su gobierno que, no mucho tiempo después, triunfaría frente a los conservadores, fusilando a Maximiliano y marcando el inicio de lo que fue reconocido como la República Liberal. El territorio de Paso del Norte sirvió como retaguardia y bastión del proyecto político triunfante, cuya impronta aún se deja ver en el México del siglo XXI.

Porfirio Díaz, caudillo liberal nacido en el estado de Oaxaca —igual que Benito Juárez— y presidente de México durante poco más de 30 años, decidió cambiar el nombre de la ciudad en reconocimiento de estos acontecimientos. El 4 de abril de 1888 la hasta entonces Villa del Paso del Norte cambió su nombre a Ciudad Juárez.

Incluso desde los años previos a la Revolución mexicana (1910 – 1917),

<sup>3</sup> Como “Mansos” eran conocidos los indígenas de la región que, contrariamente a lo que ocurría con algunos de los agresivos grupos autóctonos del norte de México y del sur de los Estados Unidos, mostraban predominantemente un carácter amistoso, de ahí el nombre.

<sup>4</sup> Para análisis y discusión, véase Fuentes Mares (1984)

<sup>5</sup> Al respecto, véase Brinkley (2003)

<sup>6</sup> Cfr. Vázquez y Meyer (1995)

<sup>7</sup> La primera intervención francesa en México ocurrió entre 1838 y 1839.



Ciudad Juárez fue testigo privilegiado de la intensa movilización que desembocaría en el movimiento armado. Muchos de los descontentos y exiliados del régimen de Díaz fueron a parar a El Paso, en Texas. Desde ahí, y sólo separados por el Río Bravo, se hizo ostensible que la agitación revolucionaria tarde o temprano terminaría cambiando el mapa político de México. Las fuerzas encabezadas por Francisco I Madero, sucesor de Díaz elegido democráticamente, tomaron la ciudad el 10 de mayo de 1911. Aunque las pasiones revolucionarias aún estaban lejos de extinguirse, Ciudad Juárez reafirmó su enorme valor estratégico en el ajedrez mexicano.

### **Frontera, trabajo, comercio... ¿Estado?**

Desde 1848 el entonces territorio de Paso del Norte se convirtió en frontera. Frente a ésta, El Paso, Texas, se transformó rápidamente en un lugar obligado dentro de las rutas de aventureros y buscadores de fortuna de la costa este que iban en pos del químico oro de California. Alrededor del año de 1880, el lado mexicano de la frontera comenzó a transformarse rápidamente como consecuencia de una mayor inversión estadounidense que en esos momentos tenía como objetivo el desarrollo de líneas de ferrocarril para acceder a los minerales mexicanos. Según Lugo (1990: 180, traducción propia) entre 1890 y 1910 las mayores fuentes de empleo en la región eran la construcción del ferrocarril y la agricultura. Esto permitió que Ciudad Juárez se convirtiera en el hogar de miles de trabajadores que provenían de los estados de Durango, Zacatecas y, por supuesto, del sur de Chihuahua.

“Ciudad Juárez – enfatiza Christopher (1982: 68, traducción propia)

se convirtió en un «depósito de mano de obra» que atiende la economía del suroeste de los Estados Unidos.” La interrelación económica, política y social de ambas ciudades no hizo más que profundizarse desde la construcción de las líneas del ferrocarril a finales del siglo XIX y durante todo el siglo XX esto se fue haciendo más y más evidente. Así, en palabras de Bath (1982: 375) la región de Juárez – El Paso dejó de “reconocer los artificiales límites nacionales que dividen las dos ciudades”.

En pleno desarrollo de la Segunda Guerra Mundial (1942), México y Estados Unidos llegaron a un acuerdo en el que trabajadores mexicanos se encargarían de laborar en los campos agrícolas estadounidenses para cubrir los déficits de trabajadores de ese país que estaban en el frente de batalla. Este programa, denominado *bracero*, funcionó hasta 1964. En este periodo, se observa un incremento sustancial de la población residente en Ciudad Juárez. Martínez (1977: 158, traducción propia) observa cómo en 1940 había 48,881 habitantes; para 1950 la cifra aumentó a 122,566 y para 1960 la población alcanzaba los 252,119 habitantes. Pero con la culminación del programa *bracero*, súbitamente los niveles de desempleo en la zona se elevaron hasta alcanzar el 50% (Lugo 1990: 182). El alud de migrantes con dirección a los Estados Unidos no se detenía y los índices de desocupación eran alarmantes. Consecuentemente, las autoridades mexicanas fomentaron un “Programa de Industrialización Fronteriza,” (PIF), que entre otros componentes incluía el

fomento a “Plantas de Procesamiento de Exportación”, eufemismo que encerraba el proyecto de transformar a algunas de las ciudades del norte de México en los modernos bastiones de la industria maquiladora.

El PIF comenzó a operar en 1965 y Ciudad Juárez se convirtió en uno de los principales depositarios de los complejos industriales maquiladores con capital estadounidense. Esto contribuyó a la aparición de procesos en extremo contradictorios que en lo posterior abonarían al desarrollo de la violencia. Para la década de 1970, la ciudad concentraba alrededor de 400 mil habitantes; en la de 1980, éstos rondaban los 600 mil. El decenio de 1990 vio aumentar la población hasta 800 mil y durante los primeros años de la década del 2000, la cifra superaba el millón de habitantes (Aguilar Camín 2010). En resumen, la ciudad atrajo importantes cuotas de mano de obra, principalmente femenina, lo que también transformó, en términos de género, el componente laboral de ese sitio. Desde la segunda mitad de la década de 1990, comenzó a hacerse ostensible el agotamiento del modelo del PIF, lo que nuevamente trajo graves problemas al articularse con la famélica actuación del Estado mexicano en diferentes niveles.

En efecto, difícilmente puede dejar de considerarse que este crecimiento económico no vino acompañado por una transformación sustancial ni del funcionamiento político, ni del marco jurídico que debía regular las relaciones sociales. El Estado mexicano tampoco fue capaz de dotar de los servicios básicos a los habitantes de algunos barrios de reciente presencia en Juárez.<sup>8</sup> En palabras de Aguilar Camín (2010) Juárez vio



cómo por miles llegaban “migrantes pobres, ansiosos, dispuestos a trabajar en la ciudad llena de fábricas y falta de casas.” Personas “sin casa y con empleo”, lo que fomentó una “riqueza expansiva sin piso social”, un “crecimiento sin instituciones”, dando forma a unos “ciudadinos sin ciudad, (a) obreros sin sindicatos, a niños sin escuelas, (a) colonias sin luz, agua ni policía”. Finalmente Juárez, había vivido un vertiginoso proceso en el que la modernización económica no vino acompañada de modernización social. Y en medio de esta constelación de factores se engendraron algunas de las condiciones de posibilidad en las que la vida de algunos sectores de Ciudad Juárez se fue haciendo cada vez más conflictiva.

### **La frontera brava I: contrabando, drogas y mujeres.**

“Desde que existe la frontera entre México y Estados Unidos, ha habido contrabando de bienes entre ambos países” –síntetiza Stanley Pimentel–. “De México llegó la marihuana, la heroína y más tarde la cocaína, mientras que de Estados Unidos llegaban refrigeradores, televisiones, automóviles y armas” (2000: 63). Aunque siguiendo a Pimentel difícilmente podría sostenerse que las drogas han sido lo único que se ha comercializado de manera ilegal desde México hacia los Estados Unidos, lo que sí es una realidad es que este tipo de relaciones establecidas de manera bidireccional satisface necesidades concretas en ambos lados de la frontera. “La producción clandestina y

demanda de mercancías” –observa Luis Astorga– “son dos aspectos de una relación de complementariedad” (2000: 86).

Prácticamente desde que se convirtió en una localidad fronteriza, los habitantes de Ciudad Juárez comprendieron que era posible generar recursos mediante el contrabando. Lo menos importante era la sustancia, el bien o el artículo a comerciar, siempre y cuando éstos generaran ganancias. “El contrabando –anota Pérez Espino– (2009: 40) es parte de

<sup>8</sup> Aunque aquí debe también reconocerse que esta débil actuación del Estado mexicano, estuvo acompañada del desinterés de numerosos empresarios mexicanos y estadounidenses por solucionar los enormes dilemas que este desfase entre gobierno y economía producían.

la cultura transfronteriza: alcohol, drogas, personas, armas, automotores y todo tipo de mercancías imaginables”. Haciendo eco de lo anterior, se corrobora cómo los principios de la legalidad en Juárez eran poco consistentes y, por ende, negociables. Las necesidades del mercado y los diferentes códigos culturales, jurídicos y políticos de ambas naciones ejercían una poderosa tenaza que fue apretada por aquellos que estuvieron dispuestos a correr el riesgo.

Los dos principales estigmas históricos de Juárez tienen profundas relaciones con el entrecruzamiento del mercado y la cultura de dos países: la prostitución y las drogas ilegales. Diversos estudios documentan cómo gradualmente Juárez comenzó a ascender en las constelaciones de uno y otra (Astorga 2003; Wright 2004; Páez Varela 2009). Desde la segunda mitad del siglo XIX, en la medida en que fue creciendo el número de pobladores y visitantes desde el lado estadounidense de la frontera, se fue generando, entre otras cosas, la demanda del servicio sexual en medio de una festiva vida nocturna.<sup>9</sup> Desde Juárez esto no pasó desapercibido. Oferta y demanda, de lado y lado, trascendieron las barreras del tiempo y el espacio. Algunas de las investigaciones antes mencionadas han podido corroborar cómo más allá de las regulaciones formales existentes en ambos lados de la línea fronteriza, el mercado siempre encontró la manera de conectarse.

Respecto a las drogas ilegales, se debe anotar que con todo y el establecimiento de los primeros controles estadounidenses sobre la ingesta de ciertas sustancias (opiáceos y sus derivados después de 1914, alcohol después de 1919 y hasta 1933), algunos habitantes de Juárez, estu-

vieron dispuestos a burlar aquellas incipientes regulaciones que con el paso del tiempo fueron creciendo. El caso más paradigmático de aquellos años fue el de Ignacia Jasso viuda de González, famosa traficante juarense conocida como “la Nacha” cuyas primeras apariciones públicas datan de 1922. El enorme poder de la Nacha en Juárez, se cimentó a sangre y fuego, extendiéndose hasta bastante entrada la década de 1960. Diversos reportes de autoridades estadounidenses recopilados por Astorga (2003: 86- 92) sugieren que, a pesar de ser aprehendida y recluida en prisión varias veces, “la reina fronteriza de la droga”, como también se le conocía, era protegida por diversas autoridades estatales. Eran los tiempos en los que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ejercía un poder casi absoluto sobre la vida económica, política y social de los mexicanos. La Nacha murió de vieja y en libertad en los años setenta. Estaba casi ciega y apenas podía moverse. Pero la estela de su imperio se reviviría, años después, con la llegada a Juárez del traficante de origen sinaloense Amado Carrillo Fuentes, mejor conocido con el alias de “el señor de los cielos.”

<sup>9</sup> En México, la edad legal para poder ingerir bebidas alcohólicas es de 18 años; en los Estados Unidos, de 21. Esto quiere decir que la diversión de muchos jóvenes estadounidenses, simplemente con cruzar la línea divisoria, adquiere un estatus jurídico del que no gozan en su territorio. Éste ha sido uno de los reclamos históricos de las comunidades de ambos países. La frontera aquí, adquiere

## Tristemente célebres: “las muertas de Juárez”.

El 23 de enero de 1993 apareció el cadáver de Alma Chavira Farel en la colonia Campestre Virreyes, ubicada en el sur de la ciudad. Era una niña de 13 años que murió estrangulada y atacada sexualmente. Apparentemente ésta fue la primera víctima de un fenómeno que estremecería a la opinión pública internacional a lo largo de la década de 1990: los homicidios en serie, previa tortura, de mujeres. Estos casos han sido conocidos como “los feminicidios de Ciudad Juárez” o simplemente “las muertas de Juárez”.

Según cifras de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, en la década 1993 – 2003, 258 mujeres fueron asesinadas con esas características. En números extraoficiales, hasta abril del 2008 se tenían documentadas alrededor de 400 muertas y poco más de 500 desapariciones.<sup>10</sup> Una característica común en la mayoría de las mujeres asesinadas es la situación económicamente desfavorable de éstas. “La mayoría de las víctimas eran mexicanas originarias de Juárez o procedentes del interior del país, en busca de oportunidades de trabajo”. –señala Diana Washington Valdez (2005: 45)– “Llegaron tanto de ciudades como de regiones rurales tales como Coahuila, Durango, Zacatecas, Sinaloa, Guanajuato, Veracruz, Ciudad de México y Chiapas”. Al parecer

re un significado tangible con aplicaciones prácticas. Respecto a este último punto véase Andreas y Nadelmann (2006: 116- 120)

<sup>10</sup> Nuestras Hijas de regreso a Casa A. C. “Los números de la vergüenza”. Documento en Internet. <http://www.muieresdejuarez.org/>; Redacción. “Las muertas de Juárez: el salvajismo globalizado”. *El Universal*, 13 de abril de 2008.

“muchas de ellas buscaron trabajo en maquiladoras mientras que otras mantenían la esperanza de cruzar la frontera hacia el norte”. En cualquier caso, muchas de éstas buscando un futuro mejor encontraron la muerte.

De los asesinos poco se sabe y se sospecha que oscilan entre bandas de policías corruptos, traficantes de drogas –que las asesinan en presuntos “rituales de iniciación”– e incluso familiares de algunos de los poderosos políticos locales, supuestamente asociados con los propios traficantes (*Ibídem*). Y es que en Juárez se articularon condiciones particularmente explosivas: una débil cultura de la legalidad; fuertes problemas de violencia de género; un Estado –y todo el aparato regulador que debe acompañar a éste– frecuentemente ausente; élites políticas desinteresadas en ambos lados de la frontera, una frecuente obstaculización y deficiencias graves en las investigaciones y, consecuentemente, la probable existencia de redes de complicidad entre autoridades y criminales.

Es por ello que Diana Washington Valdez, no duda en sugerir que “se requiere una solución bilateral que valore más el salvar vidas que incrementar el número de decomisos de drogas o permitir el paso del libre comercio” (*Ibídem*, p. 254). La edición en español de su investigación fue publicada en el 2005 y su foco fue evidentemente el homicidio de mujeres en Juárez. Para esos momentos, aún no se desataba la descomunal violencia –predominantemente masculina– que comenzó a vivir la ciudad en los años 2008, 2009 y la primera mitad del 2010. Aplicando la conclusión de la autora en contextos más amplios, su afirmación adquiere mayor solidez. Ahora es necesario observar algunos de los elementos

que explican, al menos parcialmente, el ascenso del fenómeno de la violencia exacerbada en la ciudad.

## **La frontera brava II: el tráfico y los traficantes de drogas ilegales.**

### **a) Un esquema de comprensión general.**

Durante mucho tiempo, el tráfico de drogas en México estuvo supeditado al poder político (Astorga 2003 y 2005). Sería prácticamente imposible entender las variaciones de las actividades de los traficantes de drogas ilegales si no se consideran las constelaciones de poder que, desde el campo político, le dan forma y sustentan. Durante los años en los que el Partido Revolucionario Institucional se presentó como el principal eje articulador de la vida política mexicana (1929- 2000) la violencia relacionada con la industria ilegal de los fármacos estuvo limitada principalmente al ajuste de cuentas entre traficantes y al asesinato de aquellos agentes sociales –principalmente ubicados en las policías locales<sup>11</sup> que incumplían algunos de los pactos no escritos con los que se tenía asegurada la funcionalidad del sistema. Salvo contadas excep-

ciones en lugares y circunstancias específicas, los asesinatos de militares y políticos eran prácticamente inexistentes. La violencia se ubicaba en umbrales socialmente aceptados.

En este contexto, después de la muerte de la Nacha, Ciudad Juárez no dejó de ser importante en el entramado del tráfico de drogas ilegales en México. Cambiaron los agentes sociales participantes, no obstante, el negocio se mantuvo y ramificó de diferentes maneras en la medida que el consumo estadounidense se incrementó, que el mercado fue más redituable y que nuevos elementos se incorporaron a la ecuación. Lo que permaneció inmutable fue el valor estratégico de la ciudad, así como las redes de protección política que hacían que la industria ilegal continuara boyante. Las décadas de los setenta y ochenta fueron testigo de la consolidación de poderosas organizaciones de traficantes de origen o con fuerte influencia sinaloense a lo largo y ancho del territorio mexicano.

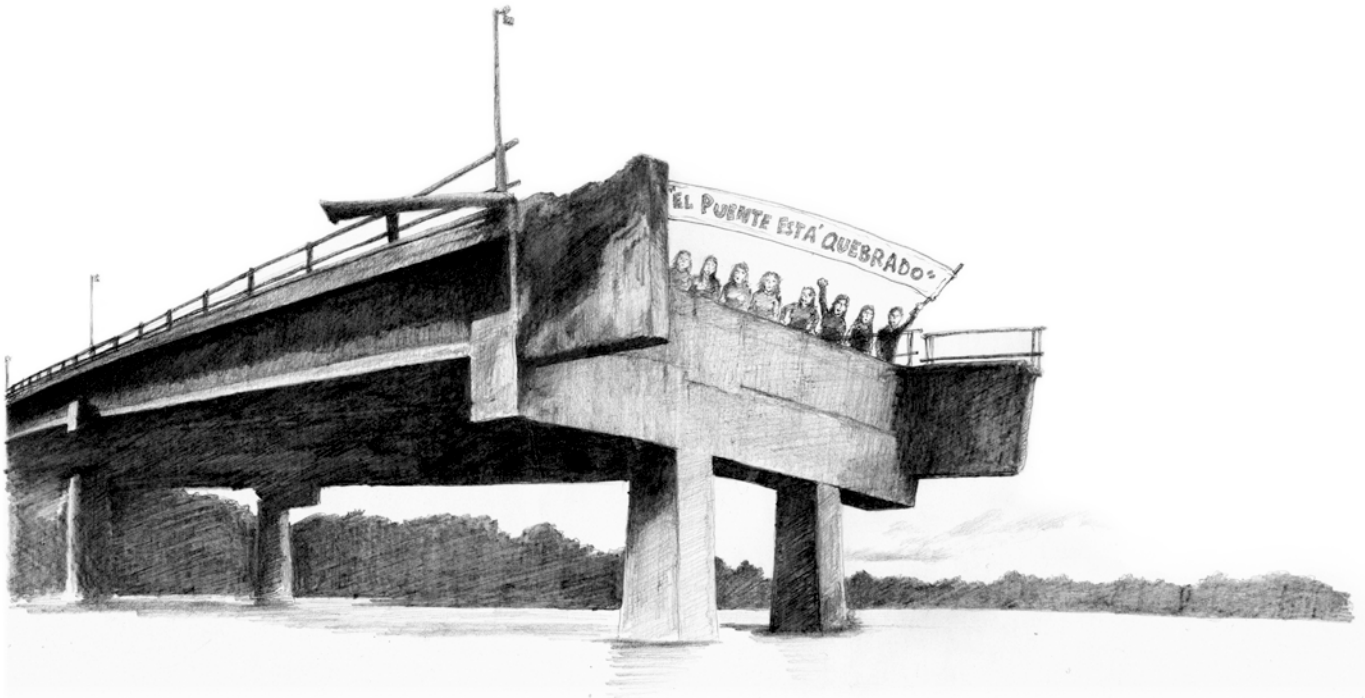
Originario de Santa Elena, en el estado de Chihuahua, Pablo Acosta fue quien finalmente pudo asumir gran parte de las operaciones de cruce de drogas a través de Ciudad Juárez.<sup>12</sup> Desde finales de los setentas y hasta su asesinato por parte de las fuerzas federales en 1987, Acosta se convirtió en uno de los principales intermediarios del negocio de la cocaína

<sup>11</sup> En México no existe una Policía Nacional como ocurre en el caso de Colombia. Debido a la estructura del pacto federal, así como a los usos y costumbres del funcionamiento político mexicano del siglo XX, esto hizo posible la existencia de un gran número de cuerpos policíacos en los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Sin denostar el rol de actores insertados ya sea en las policías federales o en los cuerpos de seguridad nacional del Estado, como los

coordinadores y repartidores de las “plazas”, agentes de las policías estatales y municipales eran los principales protagonistas en la protección de traficantes locales sobre el terreno. Al respecto, véase Flores (2005).

<sup>12</sup> Aparentemente, Acosta estaba asociado con Miguel Ángel Félix Gallardo, traficante de origen sinaloense, líder de la organización conocida como “cartel” de Guadalajara, quien fue encarcelado durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en 1989.





introducida a los Estados Unidos.<sup>13</sup> También traficaba con marihuana y heroína, estas últimas producidas en México. Según Poppa (1991: 197-210) la cocaína salía de diferentes puntos del territorio colombiano y llegaba a Ojinaga, Chihuahua, donde era almacenada y posteriormente enviada a territorio estadounidense a través de Ciudad Juárez que, para esas épocas, continuaba en pleno auge del “desarrollo” maquilador. La misma investigación de Poppa es enfática en señalar la corrupción rampante entre las autoridades mexicanas que en el mejor de los casos volteaban a otra parte.

Al poco tiempo de la muerte de Acosta, Amado Carrillo Fuentes despuntó como el heredero de la plaza, trasladando el grueso de sus operaciones al antiguo territorio de Paso del Norte. Nacería así el grupo conocido como el “cartel” de Juárez que se convirtió gradualmente en una de las organizaciones más poderosas del tráfico de drogas en México. Carrillo consolidó y expandió como nadie la alianza con los colombianos; se presume que el propio Amado Carrillo contó con la protección de goberna-

dores estatales, policías y militares de alto nivel.<sup>14</sup> El propio responsable de la política antidrogas del gobierno de Ernesto Zedillo (1994 – 2000), el general Jesús Gutiérrez Rebollo, titular del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), fue encarcelado al comprobarse que se encontraba en la nómina de Carrillo Fuentes (18 de febrero, 1997).

El asunto se convirtió en uno de los episodios más penosos en el intrincado proceso de construcción de confianza entre las autoridades de México y Estados Unidos. Aparentemente, Amado Carrillo Fuentes falleció el 4 de julio de 1997, en medio de una cirugía estética mal practicada.<sup>15</sup> Al mando de su organización quedaron sus hermanos Vicente y Rodolfo

Carrillo Fuentes. Poco a poco fueron surgiendo nuevas coaliciones de traficantes que hicieron que la organización y la ciudad de Juárez dejaran de tener la visibilidad que en algún momento las caracterizaron.<sup>16</sup>

## **b) Transformaciones en el campo político y repercusiones en la industria ilegal.**

### *De lo macro a lo micro.*

La alternancia en el Ejecutivo federal en el año 2000 fue el paso decisivo de un abigarrado y por momentos vegetativo proceso de apertura democrática (Woldenberg 2002). El autoritarismo mexicano, construido en su forma moderna después del fin de la revolución mexicana de inicios del

<sup>13</sup> Parte de la explicación se encuentra en la asociación con traficantes colombianos como Carlos Lehder y Gonzalo Rodríguez Gacha mediante la intermediación del traficante hondureño Ramón Matta Ballesteros. Al respecto véase Cortés Arévalo (2009: 224)

<sup>14</sup> Juan Manuel Villegas y Roberto Garduño. “Seis gobernadores cobijaron a Amado Carrillo según testigos protegidos”. *La jornada*, 28 de diciembre de 1998; Roberto Garduño y Juan Manuel Venegas “Carrera Fuentes, recurrente blanco de sobornos de Amado Carrillo”. *La jornada*, 26 de diciembre de 1998.

<sup>15</sup> Ciro Pérez Silva “Presunta muerte de Amado Carrillo, el señor de los cielos”. *La jornada*, 6 de julio de 1997.

<sup>16</sup> Para esos momentos el régimen del partido hegemónico mostraba ya sus fracturas y la presión estadounidense en cuanto a las políticas antidrogas se encontraba en pleno ascenso. Consecuentemente, la administración de Zedillo fortaleció el empleo de militares en tareas antidrogas. Para análisis y discusión, véase Fazio (1997)

siglo XX, dio paso a una nueva era. La llegada de Vicente Fox Quezada (Partido Acción Nacional, PAN) a la Presidencia de la República, representó la llegada de un partido político distinto al PRI al cargo más alto dentro de la administración pública mexicana. A nivel estatal, sin embargo, el primer gobierno de oposición data de 1989 (Ernesto Ruffo Appel, PAN, Baja California) y poco a poco diferentes gobiernos estatales fueron cayendo en las manos de la oposición.

En el trasfondo de ello se observa cómo el gradual desmonte del autoritarismo tuvo repercusiones prácticas en el campo del tráfico de drogas. Una primera mirada del proceso, en el ámbito macro, sugiere una transformación gradual, pero profunda, en los márgenes de control social por parte del Estado. Este proceso vivió un punto de inflexión a mediados de la década de 1980, con el fin de la Dirección Federal de Seguridad (DFS), poderosa policía política del régimen autoritario. Según diversas investigaciones (Aguayo 2001, Astorga 2003) la DFS había desarrollado atribuciones extralegales en la organización y control de los grupos de traficantes mexicanos. Al desaparecer ésta, no hubo otra institución con poderes similares que pudiera mantener el orden en este campo. Esto se combinó con el crecimiento y la diversificación del negocio de las drogas ilegales, lo que puso en juego mayores recursos, y al entrecruzar ambas variables, se observa una mayor autonomía por parte de los traficantes. Por si esto fuera poco, al abrirse los espacios para la participación de la oposición –dando continuidad al proceso de democratización–, el poder político se fue fragmentando y el poder de éste disminuyendo.

De la suma de todo lo anterior se entiende cómo la tradicional relación de subordinación de los traficantes a los políticos se fue invirtiendo. Con ello, el negocio del tráfico de drogas ilegales adquirió tonalidad multicolor respecto a la correlación de fuerzas en los niveles federal, estatal y municipal, que poco a poco fueron representados por partidos políticos diferentes. Ha sido sin duda en los ámbitos locales, como lo es el caso de Ciudad Juárez, donde estas transformaciones adquieren expresiones más claras.

### **La frontera brava III: La guerra en y por Juárez.**

El 1 de diciembre del 2006 Felipe Calderón Hinojosa asumió el cargo de Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Después de unas controvertidas elecciones, Calderón se convirtió en el segundo presidente mexicano surgido de las filas del PAN. De inmediato, el titular del Ejecutivo asumió como bandera política la lucha contra la inseguridad y el crimen organizado. Muchas razones que van desde una necesidad real –el avance del poder de los traficantes en el norte del país no era producto de la imaginación del presidente– hasta una estrategia de cohesión de las fuerzas políticas –para superar la polaridad remanente de la contienda electoral– explican esta decisión. Calderón implementó una serie de “operativos conjuntos” entre militares, fuerzas policiales y organismos de inteligencia en diversas regiones del país para “recuperar” la presencia del Estado.<sup>17</sup>

A pesar de estos operativos, durante el primer año de gobierno de Cal-

derón, Ciudad Juárez aún no aparecía con los niveles de violencia que comenzó a desarrollar poco tiempo después. Esto se explica, en parte porque el control de las operaciones ilegales de la ciudad permanecía en manos de la organización de Juárez, con los herederos de Amado Carrillo Fuentes como líderes principales. Los gobiernos municipal y estatal pertenecían al PRI. No obstante, aparentemente una fuerte disputa frente a la coalición de sinaloenses de la que el grupo de los Carrillo formaba parte (conocida con la etiqueta mediática de “La Federación” y que aglutinaba, además de a los Carrillo, a Joaquín “El Chapo” Guzmán, a Ismael “El Mayo” Zambada, Ignacio Coronel “el Nacho Coronel” y los hermanos Beltrán Leyva), provocó que el control de plaza fuera disputado a sangre y fuego por la facción encabezada por Joaquín Guzmán, alias “El chapo”.<sup>18</sup> Las disputas entre un grupo y otro explican una parte del inusitado aumento de los homicidios violentos en Juárez.

En la estrategia de confrontación de ambas organizaciones, la tendencia predominante es la subcontratación de pandillas locales que hacen las

<sup>17</sup> Cfr. Alarcón (2010)

<sup>18</sup> Si se contrasta con el caso colombiano, donde al desarticularse las grandes organizaciones de traficantes (Medellín y Cali), se generaron estructuras más pequeñas, difíciles de detectar y con un menor poder frente a sus antecesoras, una de las características principales de las organizaciones mexicanas es que a pesar de los esfuerzos gubernamentales por desarticularlas éstas no tienden a la fragmentación sino a la escisión, esto es, a la ruptura del núcleo pero con las mismas e incluso mayores capacidades del grupo precedente. Esto significa que la fuerza de muchos de estos grupos se mantiene y a partir de esto se generan coaliciones coyunturales en aras tanto de la sobrevivencia como de la expansión (Astorga 2010: 355). Respecto a la formación de “La Federación”, véase Gutiérrez (2007)

veces de sicarios, grupos de choque y exterminio. Las pandillas más grandes son “Barrio Azteca” y “la Línea” que obedecen a la organización de traficantes de Juárez (grupo Carrillo Fuentes). Por otro lado están las pandillas de “los Mexicles” y “Killer Artist” que acatan las órdenes de la organización de Sinaloa (grupo Guzmán–Zambada).<sup>19</sup> Según reportes de inteligencia estadounidenses, son enormes las capacidades de estas pandillas en términos de recursos, tecnología, poder de fuego y, consecuentemente, violencia, calificando a éstas como amenazas a la seguridad nacional estadounidense.<sup>20</sup>

No es para menos, puesto que es evidente la gravedad del problema. Han ocurrido numerosos acontecimientos que cuestionan fuertemente la hipótesis de la “lucha entre delincuentes” como la mejor –y por momentos única– explicación posible. Se ha podido documentar en no pocos casos, incluso, que algunos de los involucrados en homicidios violentos no guardaban relación alguna con los traficantes o las pandillas subcontratadas por éstos. Por ejemplo, el 6 de febrero del 2010 fueron masacrados 15 jóvenes con trayectorias estudiantiles impecables, al celebrar una fiesta en la casa de alguno de ellos. Un grupo de sicarios entró y los ejecutó. El presidente de la república, ante medios de comunicación, aseguró que estos homicidios habían sido producto de “lucha entre pandillas”. Al no poder sostener esta versión, días después, se vio obligado a retractarse ante la indignación de los padres de los jóvenes ultimados.<sup>21</sup> En otro sonado caso, el 12 de marzo del 2010, durante el velorio de un joven, un comando armado ingresó al lugar del cortejo fúnebre asesinando a 6 de los asistentes.<sup>22</sup> Por si esto no fuera suficiente, grupos de sicarios se

han introducido en centros de rehabilitación por drogas y han asesinado en masa a los adictos.<sup>23</sup>

“Los homicidios –confirma Flores (2010) – se llevan a cabo cada vez más con una creciente indiscriminación, ante lo cual poco importa el género de las víctimas ni su nivel de involucramiento efectivo con los grupos delictivos.” De forma creciente “mutilaciones, castraciones, decapitaciones y descuartizamientos, tras múltiples formas de tortura previa son imágenes usuales en este escenario de violencia”. Evidentemente, este escenario ha causado una enorme alarma entre las autoridades mexicanas y estadounidenses. Al menos 100,000 familias juarenses han abandonado la ciudad. Algunos se han ido a otros estados de la república y otros se fueron a radicar a los Estados Unidos (Benítez Manaut 2010). Algunas versiones periodísticas señalan que el propio alcalde de Juárez duerme por las noches en El Paso, Texas.<sup>24</sup>

Aunque las autoridades mexicanas implementaron el Operativo Conjunto Chihuahua (27–03–08)<sup>25</sup> que reforzó la presencia militar en la ciudad, sus resultados en términos de

reducción de la violencia, han sido prácticamente nulos. Según las mediciones realizadas por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, Ciudad Juárez es desde el 2008 la ciudad mas violenta del mundo pues tiene una tasa de 191 homicidios dolosos por cada 100,000 habitantes. En términos comparativos, el segundo lugar es ocupado por San Pedro Sula, Honduras, (119 por cada 100,000) y el tercer lugar se encuentra San Salvador, el Salvador (95 por cada 100,000). Medellín, que en otro momento ocupó ese nada honroso sitio, se encontraba, para enero del 2010 en un distante noveno lugar con 62 homicidios por cada 100,000 habitantes.<sup>26</sup>

En medio de este clima de violencia en la frontera, algunos ciudadanos estadounidenses han sido asesinados. El 14 de marzo del 2010, dos personas vinculadas al Consulado estadounidense en Juárez fueron ultimadas en territorio mexicano. De inmediato, el presidente mexicano se comprometió a encontrar a los culpables, como si esto solucionara mágicamente el enorme problema del que estos asesinatos eran síntoma. El malestar dentro del gobierno de la Unión Americana se hizo presente. Días después, la secretaria de seguridad interna del gobierno de los Estados Unidos,

<sup>19</sup> Sobre las ventajas de la subcontratación de pandillas locales por parte de las organizaciones de traficantes mexicanas, véase Guerrero (2010)

<sup>20</sup> Cfr. United States Department of Justice, *National Drug Threat Assessment*, National Drug Intelligence Center, Johnstown, 2010.

<sup>21</sup> Redacción. “masacran a 15 jóvenes en Juárez” *El Universal*, 7 de febrero 2010.

<sup>22</sup> Mario Héctor Silva. “Atacan a Jóvenes durante velorio en Juárez: 6 muertos”. *El Universal*, 13 de marzo de 2010.

<sup>23</sup> Pablo Ordaz. “18 drogadictos mueren tiroteados en un centro de rehabilitación de Ciudad Juárez.” *El país*, 3 de septiembre de 2009.

<sup>24</sup> Gustavo castillo y Gabriel León. “Advierten grupos juarenses que actuarán por su cuenta”. *La Jornada*, 4 de febrero de 2010.

<sup>25</sup> Luis Carlos Cano “Lanzan operación conjunta anticrimen en Chihuahua.” *El Universal* 28 de marzo de 2008

<sup>26</sup> José A. Ortega “Ciudad Juárez, por segundo año consecutivo, la ciudad más violenta del mundo” Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal. 11 de enero 2010. Documento disponible en Internet. <http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/58-cd-juarez-por-segundo-ano-consecutivo-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo>. Consultado el 10 de junio de 2010

Janet Napolitano se mostró crítica con la estrategia adoptada por el presidente Calderón al asegurar que, aunque la presidencia de éste “ha estado profundamente involucrada (en los esfuerzos por contener la ola de violencia en Ciudad Juárez), decidiendo incluso el envío de efectivos militares”, era claro que “esto no ha ayudado en nada.” De inmediato, el secretario de Gobernación (que en otros países es conocido como Ministerio del Interior) Fernando Gómez Mont apareció refutando las declaraciones de Napolitano al asegurar que no eran aceptables “las expresiones vertidas por la secretaria Napolitano” en virtud de que las autoridades mexicanas habían insistido en “el valor, el heroísmo y la entrega de las Fuerzas Armadas en una lucha que no siéndole natural ha tenido que tomar mientras [se reconstruyen] las capacidades de aquellas autoridades que deben acometer el problema.”<sup>27</sup>

Las posturas de lado y lado tenían su cuota de verdad. No obstante, sugieren lecturas muy limitadas de los enormes retos que plantea la situación en Ciudad Juárez a nivel micro y la política antidrogas en el plano macro. Si bien es cierto que la estrategia gubernamental ha sido insuficiente y que las Fuerzas Armadas desempeñan un papel para el que no están entrenadas, ello poco nos dice de las condiciones que le dieron forma al problema. Aunado a ello, la violencia relacionada al tráfico y los traficantes de drogas se encuentra ya en la propia frontera de los Estados Unidos y esto es una realidad innegable. Partiendo de esto, es importante observar que el fenómeno, de por sí grave, es síntoma de problemas estructurales mucho más amplios. Entender las condiciones que han abonado a este tipo de violencia puede ser un primer paso para hacer

diagnósticos más acertados. Sólo así se plantearán estrategias que trasciendan lecturas miopes y esquematismos binarios como la eterna lucha de policías y ladrones.

### **Tramas entrelazadas y conclusiones.**

El encadenamiento de las variables antes enunciadas nos da las herramientas suficientes para entender algunas de las particularidades de Juárez. En primer lugar, su ubicación geográfica. La historia demuestra cómo desde antes de convertirse en frontera, Ciudad Juárez (el antiguo Paso del Norte) era sin duda un importante punto de referencia para la conexión entre territorios diversos. Esta condición se fortaleció cuando los límites entre México y Estados Unidos se fijaron en el río Bravo a mediados del siglo XIX. En la práctica esto robusteció también el valor geopolítico y geoestratégico de la ciudad. La frontera entre ambos países marca sin duda el punto de intersección entre América Latina y la Unión Americana, con todas las dinámicas sociales que esto conlleva.

En la trama de las relaciones comerciales de ambas naciones, ya sea de carácter legal o ilegal, Juárez estuvo llamado a convertirse en un actor de primer orden. Con la intensificación de los negocios entre ambos países, esta tendencia no hizo más que aumentar. Y en medio de ello,

la industria de las drogas ilegales se engarzó con la historia de la ciudad misma. Con todo, esto no clarifica el porqué de la inusitada concentración de la violencia en la región.

Esto puede ser explicado a partir de la interrelación, a lo largo del tiempo y espacio, de diferentes variables que oscilan entre una débil cultura de la legalidad, una endeble presencia estatal, una profunda imbricación con la realidad estadounidense y las transformaciones propias del régimen político y del campo del tráfico de drogas mexicano. Estos factores encontraron en Juárez un escenario particularmente volátil que no tardaría mucho tiempo en detonar. El caso de los feminicidios en la ciudad pudo haber servido de advertencia. No fue así. Al final resultó evidente que el tejido social se encontraba deteriorado por acción u omisión de las autoridades y grupos empresariales de ambos países que se preocuparon por el crecimiento económico sin el respectivo ordenamiento jurídico y político que debía acompañarle. De esta forma, importantes sectores de la sociedad juarense fueron abandonados a su suerte. Eventualmente esto hizo el caldo de cultivo en el que nacieron grupos de pandilleros y sicarios que, llegado su momento, fueron subcontratados por los grupos de traficantes. Aquí llama la atención que pandilleros y sicarios no surgieron por generación espontánea ni llegaron de otro mundo; son producto de una compleja red de relaciones sociales.

<sup>27</sup> Redacción. “Calderón propone detener a los culpables”. *El universal*, 15 de marzo de 2010; María de la Luz González. “Diplomáticos podrán sacar familiares del país”. *El Universal*, 15 de marzo de 2010; Ap. “Indignado Obama por muerte de estadounidenses

en Juárez”. *Noreste*, 14 de marzo de 2010; Jaime Hernández “El Ejército no frena la violencia: Napolitano”. *El Universal*, 17 de marzo 2010; Susana Hernández. “Recrimina Gómez Mont declaraciones de Napolitano”. *Milenio*, 13 de marzo de 2010.



Juárez ha sido considerado como el barómetro de la violencia en México. Un botón de muestra en medio de un abigarrado proceso que tiene como trasfondo visible la problemática derivada de la lucha contra las drogas ilegales encabezada por el presidente Calderón. Sin embargo, quedarnos en este nivel, pecaría de ingenuidad. Ni el tráfico ni los traficantes de drogas ilegales ni el gobierno actual, inventaron la situación caótica de Juárez. Mediante la confrontación violenta de éstos, se hicieron visibles muchas de las problemáticas estructurales que les precedían. Procede entonces trabajar al respecto y recuperar algunas de las experiencias más exitosas, considerando siempre que la sociedad civil debe ser tomada en cuenta para encontrar soluciones. Cuando menos, un diagnóstico acertado puede ser el primer paso.

## Bibliografía

- Aguayo Quezada, Sergio (2001). *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*. Grijalbo, México.
- Aguilar Camín, Héctor (2010). "La hermana terrible. Crónica de una visita a Ciudad Juárez". Nexos, Junio.
- Alarcón Gil, César (2010). *El eje Washington – Bogotá – México: entre la política, la seguridad y el tráfico de drogas ilegales*. Tesis para obtener el grado de Maestría en Estudios México – Estados Unidos. FES Acatlán, UNAM.
- Astorga Almanza, Luis (2000) "Crimen organizado y la organización del crimen". En Bailey, John y Godson, Roy. *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*. Grijalbo, México.
- Astorga Almanza, Luis (2003). *Drogas sin fronteras*. Grijalbo, México.
- Astorga Almanza, Luis (2005). *El siglo de las drogas*. Plaza y Janés, México.
- Astorga Almanza, Luis (2010). "México: de la seguridad autoritaria a la inseguridad en la transición democrática". En Tokatlian, Juan Gabriel. *Drogas y prohibición. Una vieja Guerra, un nuevo debate*. Libros del zorzal, Buenos Aires.
- Bath, Richard (1982). "Health and environmental problems: The role of the border in El Paso – Juárez." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 24, No. 3 August.
- Benítez Manaut, Raúl (2010). "Ciudad Juárez: War Zone" *Voices of Mexico* No. 87. CISAN - UNAM, México.
- Brinkley, Alan (2003). *Historia de Estados Unidos. Un país en formación*. Mc Graw Hill, México.
- Christopherson, Susan Marie (1984). *Family and class in the new industrial city*. Ph.D dissertation. University of California – Berkeley. Department of Geography.
- Cortés Arevalo, Fernando (2009). *A los 20 años de la cacería de el mexicano*. Intermedio, Bogotá.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2010). "Las pandillas y los carteles: la gran alianza." Nexos, Junio.
- Gutiérrez, Alejandro (2007). *Narcotráfico. El gran desafío de Calderón*. Planeta, México.
- Fazio, Carlos (1997). *El tercer vínculo. De la teoría del caos a la teoría de la militarización*. Joaquín Mortiz, México.
- Flores Pérez, Carlos Antonio (2005). *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Ciencia Política. UNAM, Ciudad Universitaria.
- Flores Pérez, Carlos Antonio (2010) "México, entre la impunidad y el caos". *Norwegian Latin American Research Network*, Oslo. Documento proporcionado por el autor.
- Fuentes Mares, José (1984). *Génesis del expansionismo norteamericano*. El Colegio de México, México.
- Lugo, Alejandro (1990). "Cultural production and reproduction in Ciudad Juárez, Mexico. Tropes at play among maquiladora workers". *Cultural anthropology*, Vol.5, No. 2. May.
- Martínez, J. Oscar (1977). *Border boom town: Ciudad Juárez since 1848*. El Paso: University of Texas – El Paso Press
- Páez Varela, Alejandro, coordinador (2009). *La Guerra por Juárez*. Planeta, México.
- Pérez Espino, José (2009). "Odas al contrabando". En Páez Varela, Alejandro, coordinador. *La Guerra por Juárez*. Planeta, México
- Pimentel, Stanley (2000). "Los nexos entre la política y el crimen organizado en México." En Bailey, John y Godson, Roy. *Crimen organizado y gobernabilidad democrática. México y la franja fronteriza*. Grijalbo, México.
- Poppa, Terrence (1991). *El zar de la droga*. Selector, México.
- United States Department of Justice, *National Drug Threat Assessment*, National Drug Intelligence Center, Johnstown, 2010.
- Vázquez, Josefina Zoraida, y Meyer, Lorenzo (1995). *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico 1776 - 2000*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Washington Valdez, Diana (2005) *La cosecha de mujeres. Safari en el desierto mexicano*. Océano, México.
- Wright, Melissa (2004) "From protest to politics: sex, work. Women's, worth and Ciudad Juárez Modernity. *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 94, no. 2. Jun.

# **La prevención administrativa municipal del crimen organizado**

Gerard Martin



Casi dos décadas después de la eliminación de Pablo Escobar (1993), y con la tasa de homicidios hoy a una quinta parte de lo que era en 1991, el año más letal, ni el tráfico de cocaína (TdC) ni el crimen organizado (CO) se han ido del Valle de Aburrá. Éste sigue siendo, aunque mucho menos que antes, una de las tantas plazas críticas en el tráfico global de cocaína, para atender la demanda de los consumidores europeos, norteamericanos, africanos, regionales y colombianos mismos.

Después del proceso de desmovilización, desarme y reinserción de la AUC, con las FARC y el ELN fuertemente golpeadas y sus milicias en buena medida expulsadas de las laderas de la ciudad, el crimen organizado—en términos de sus estructuras criminales, actividades y rentas ilegales—sigue siendo el desafío más complejo que Medellín y el país en general confronta en términos de seguridad, ya que se relaciona de manera directa no solamente con el tráfico de cocaína, las bandas y el sicariato, sino con debilidades crónicas en instituciones nacionales, no obstante importantes reformas realizadas desde los noventa, que les llevan a prácticas de infiltración criminal, que siguen formando una

amenaza a la institucionalidad democrática.

El desafío que sigue representando el crimen organizado para la ciudad, ya no solamente limitado al control de las rutas, sino a una amplia gama de actividades criminales sofisticadas, es reconocido por la Alcaldía y analistas, pero poco analizado a fondo. En 2008, la Alcaldía organizó, en cooperación con la Cámara de Comercio de Medellín y otras entidades públicas y privadas, un simposio sobre el tema<sup>1</sup>, con presencia de alcaldes y ONG italianas, involucradas en la lucha contra el crimen organizado y sus expresiones mafiosas en ese país. En alianza con el Gobierno Nacional, ha venido buscando fortalecer entidades relevantes del Estado. Sin embargo, queda pendiente, a nivel mismo de la ciudad, analizar de manera sistemática el carácter del crimen organizado en Medellín. Hoy, investigaciones en este campo están exclusivamente en manos de instancias como la Fiscalía, la Policía y agencias de inteligencia, que se centran en el análisis de las estructuras de las bandas y su individualización. Mejoras en este campo han derivado en importantes progresos en términos de capturas, judicialización y extradición, así como la

fragmentación de estructuras. Las más grandes, tipo cartel, ya no se dan de manera tan evidente. Aun así, los avances tienen limitantes. Por trabajar con definiciones poco precisas y a veces contradictorias del crimen organizado, no se generan análisis de conjunto, que permitan la elaboración de políticas públicas administrativas anti crimen organizado. Para la opinión pública, esta lucha parece muchas veces consistir en una eterna secuencia de capturas de capos y un ritmo sostenido de extradiciones, intercaladas por fugas, recapturas y re-extradiciones. No se evidencia necesariamente una relación con una estrategia de gestión más de fondo ni por qué el crimen organizado sigue proliferando y traduciéndose en expresiones mafiosas de penetración de sectores legales públicos y privados.

Mejor analizar en qué consiste el crimen organizado en el Valle de Aburrá, ayudará sin duda a entender las causas y dinámicas del inesperado, intenso y sostenido incremento de los homicidios en la urbe durante 2008 y 2009. También es un *sine qua*

---

<sup>1</sup> El nombre del evento fue “Experiencias ciudadanas de lucha antimafia en Italia y en otros lugares del mundo, serán presentadas en este encuentro internacional”, Noviembre 2008.

non para tomar decisiones políticas nacionales y locales para combatirlo. Este incremento, como sabemos, fue catalizado por la extradición, a comienzo de 2008, de una decena de capos narco paramilitares, entre ellos don Berna, quien se hizo en el cartel de Medellín, participó con los Pepes en la eliminación de la banda de Escobar, y retomó con los Castaño y otros la herencia del capo, reestructurada como Oficina de Envigado; se implicó en la cúpula de las AUC, y terminó siendo el principal capo del crimen organizado en Medellín. Tras su extradición, mandos medios desmovilizados y otros criminales se lanzaron a competir violentamente por la torta. Hasta ahí los análisis coinciden; sin embargo, para entender por qué la extradición de don Berna y otros impactó tan fuertemente en las dinámicas criminales de la ciudad, es fundamental reconocer las transformaciones del crimen organizado que se dieron antes, y no únicamente después de la extradición. Es decir, para simplificar, entender en qué consiste la torta de rentas ilícitas que se está peleando. En esto hay muy poca certeza, bien que mucho rumor.

Un primer paso importante, sería introducir diferenciación y precisión en lo conceptual, y en particular entre las nociones de crimen organizado y mafia. En Colombia, las dos son generalmente tratadas como sinónimos, tanto por analistas como por agencias del Estado, lo que elimina la posibilidad de distinguir entre varias formas de crimen organizado<sup>2</sup>. Una fórmula más precisa, utilizada hoy en varias ciudades europeas y norteamericanas para definir políticas anti crimen organizado, es limitar el término de crimen organizado a prácticas que reúnen las siguientes tres características:

*(i) clanes, grupos o redes cuyos beneficios son esencialmente ilegales, que (ii) perpetran sistemáticamente crímenes perjudiciales a la sociedad en general (más allá que a víctimas individuales) y que (iii) protegen sus actividades con contra-estrategias como la intimidación, la corrupción, la violencia y la desinformación.*<sup>3</sup> Así, el crimen organizado es diferenciado de una criminalidad inspirada en consideraciones políticas (como la eliminación de un contrincante político o la corrupción en campañas electorales), y de la criminalidad organizacional, que se reserva por el fenómeno donde miembros de organizaciones legales realicen crímenes en el curso de la supuesta ejecución de sus funciones. La particularidad del caso colombiano sigue siendo, como hemos visto, que estas diferentes formas de criminalidad se mezclan con frecuencia.

Esta conceptualización del crimen organizado permite analizar temas que van al corazón del problema. Primero, ¿en qué consisten, sector por sector, los métodos de infiltración e intimidación contra instituciones

públicas (Justicia, Policía, DAS, IN-PEC) utilizados por el crimen organizado? ¿Con cuáles prácticas en concreto logran corrupción y presión sobre personas, jueces, policías y abogados? A partir de ahí, ¿cómo robustecer, institución por institución y sector por sector, las instituciones que sufren estas contraestrategias del crimen organizado? En la actualidad, muchas investigaciones focalizan sobre si tal o tal funcionario es corrupto, o si tal o tal capo ha logrado penetrar una institución. Es más escaso que esto se complemente con un análisis de fondo de una determinada institución o sector para entender con cuáles mecanismos es penetrado por el crimen organizado y de cómo robustecerlas para evitarlo en el futuro. Que haya penetración, es evidente, pues dentro de la conceptualización sugerida, las estructuras del crimen organizado desarrollan por definición estrategias de infiltración, como parte integral de su manera de operar un mercado criminal.

No hay ninguna indicación de qué sectores enteros del Estado o de la economía formal estén bajo un control absoluto o durable del crimen organizado, pero es evidente que hay

<sup>2</sup> La falta de claridad más técnica sobre este tema refleja la ausencia histórica de la disciplina de criminología en el análisis de la violencia en el país. Esta última ha sido el terreno de historiadores, sociólogos y antropólogos, dando lugar a la especialización de violentólogos, pero sin presencia de criminólogos. Aún hoy, es casi inexistente, en los análisis de la violencia en Colombia, el recurso al vasto y robusto cuerpo de estudios teóricos y empíricos de la criminología, que sorprendentemente, tiene menos peso que por ejemplo la Salud Pública, con su orientación sobre los factores de riesgo, cuando se trata de un acercamiento a la problemática criminal y violenta del país y de las ciudades.

<sup>3</sup> Esta definición sintetiza la propuesta por Cyrille Fijnaut, Frank Bovenkerk, Gerben

Bruinsma y Henk van der Bunt, *Organized Crime in the Netherlands*, The Hague, Kluwer Law International, 1998, 248 p., a su vez elaborada a partir de un extenso análisis de las definiciones en curso, y con el fin de orientar políticas públicas nacionales y municipales anti crimen organizado. Ella es mucho más precisa que por ejemplo la de Juan Carlos Garzón, *Mafia & Co. La Red criminal en México, Brasil y Colombia*, Ed. Planeta, Bogotá, 2008 (p. 38): "Sistema de relaciones, con jerarquías y asociaciones temporales; centrado no sólo en depredar, sino sobre todo en suministrar bienes y servicios ilegales en un mercado diverso; con capacidad de coacción y uso de la violencia contra quienes le retan (grupos criminales rivales o el Estado); durante cierto tiempo – en todo caso largo."



fenómenos de penetración. Al mismo tiempo, es probable que sectores grises de la economía local –como determinadas formas de pago-diario y de seguridad privada informal– están penetrados y bajo control del crimen organizado, y no solamente por uno u otro criminal o grupo de criminales. Es en este contexto que nos sirve acordar también una definición del término de prácticas mafiosas, y por ende de mafia. Hay prácticas mafiosas cuando una estructura de crimen organizado ha logrado infiltrar instituciones públicas y las ha puesto en parte bajo su control, y en su forma más consolidada se puede entonces hablar de crimen organizado que ha tomado forma de mafia. Por ejemplo, la banda de Escobar era una estructura de crimen organizado con muy exitosas estrategias de penetración de la esfera oficial (nacional y local), dando lugar a prácticas mafiosas tan fuertes y exitosas, que en aquel caso califica de “mafia”. Otros grupos de crimen organizado manejan prácticas mafiosas, pero sin ser duraderas o generalizadas, y entonces califica de crimen organizado con prácticas mafiosas, pero no de mafia como tal.

Hoy día, después de las reformas del aparato institucional nacional y territorial, impulsadas desde la segunda parte de los ochenta, como la profesionalización de la policía, el fortalecimiento de la Fiscalía, reformas en la regulación de contratación pública y otras, la viabilidad de las prácticas mafiosas es sin duda menor. Sin embargo, la parapolítica –la penetración del narco paramilitarismo en instituciones y organizaciones públicas y privadas a nivel local y nacional–, el escándalo del DAS, y la penetración de intereses de la Oficina de Envigado en la Fiscalía Seccional de Medellín, para dar apenas tres ejemplos, muestra a qué

grado los fenómenos perduran. Ahí también sirve la conceptualización propuesta, ya que permite evitar debates demasiado generales – ¿Hay o no hay mafia en la ciudad (o en el país)? – o de librarnos a argumentaciones a-históricas.<sup>4</sup> Más que todo permite elaborar bajo iniciativa del nivel municipal, y en el caso concreto de Medellín, diagnósticos técnicos para analizar con mayor precisión en cuáles sectores legales y mercados grises, cuáles grupos de crimen organizado aplican cuál tipo de estrategias de infiltración y de prácticas mafiosas.

Llamamos, para nuestro propósito, mercados grises de la economía local, aquellos sectores económicos que escapan de manera parcial a la regulación, vigilancia, control y tributación pública, y que operan en un campo gris entre la legalidad y la ilegalidad, co-determinado por la presencia de factores situacionales facilitadores, como son bajos o inexistentes niveles de supervisión administrativa. Esto se hace atractivo para capos del tráfico de cocaína y sus estructuras de crimen organizado para lavar fondos ilícitos y captar rentas que escapan, por completo o en parte, al fisco. Una hipótesis a explorar es en qué medida el Valle del Aburrá está confrontando una nueva configuración del crimen organizado, en el sentido de que el tráfico de cocaína sigue siendo una parte importante y en extremo lucrativa del mercado criminal local, pero las ganancias ilegales de tres décadas de tráfico de cocaína, han venido siendo inyectadas en diferentes sectores de la economía local, en particular en una serie de mercados grises, con

objetivos que van más allá del sólo blanquear. Estos mercados generan entonces, por sí mismos, importantes rentas al crimen organizado en la ciudad. La ausencia completa o parcial de una regulación y/o represión a estas rentas implica que hay poco obstáculo a su cooptación por estructuras de crimen organizado, que su vez compiten entre ellos, de forma violenta, alistando bandas y sicarios, por su control piramidal. Invoca aspectos del panorama napolitano pintado en Gomorra, el libro de periodismo de investigación escrito por Roberto Saviano y que ha llamado la atención de expertos y funcionarios en Medellín, por las similitudes en los mecanismos de penetración criminal en sectores legales públicos y privados.

Aunque las autoridades nacionales y locales mencionen con frecuencia este tipo de fenómenos, no han sido analizados de manera técnica, sector por sector. ¿Qué sabemos, por ejemplo, sobre la estructura de la propiedad y los mecanismos de operación del *pago-diario* o de las plazas de vicio en Medellín? Los pocos que se han acercado a esta última problemática, prefirieron conceptualizar en términos de *microtráfico*, una palabra a la moda, que no asuste mucho, pero por definición no logra captar la esencia del desafío: la presencia del crimen organizado en ellas.

Es apenas desde los noventa, con la elección popular de alcaldes y regulaciones de descentralización, que los alcaldes en el país han des-

<sup>4</sup> Para un argumento a-histórico, más político que técnico, acerca de la cooptación mafiosa del estado, y el argumento de que hoy estamos peor que ayer, ver Luis Jorge Garay et al., “La reconfiguración cooptada del Estado.”, 2009. <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Captura%20del%20Estad.pdf>



cubierto sus responsabilidades y las posibilidades de actuar a nivel local en materia de políticas de seguridad, en particular desde lo preventivo, y la gestión municipal en Medellín es ejemplar en ella. Hoy estamos descubriendo que en el tema de políticas anti crimen organizado, tampoco la responsabilidad le corresponde únicamente al nivel nacional. El nivel local – autoridades públicas y sector privado – pueden tomar medidas frente a la última *Gestalt* del crimen organizado, que parece presentar una evidente cooptación de partes de algunos mercados grises de la economía local. Frente a ella, y como está sucediendo, la administración municipal puede comenzar a definir, en cooperación con agencias del nivel nacional, formas de regulación administrativa que dificultan y en parte eliminan la penetración del crimen organizado en ellos. Mas aún, Medellín tiene las herramientas para posicionarse con un enfoque innova-

dor en este campo, al aprovechar lecciones aprendidas en otras ciudades, en particular europeas y norteamericanas, que desde hace poco, también han comenzado a operar de manera estratégica en este campo bajo un enfoque comúnmente identificado como la Prevención Administrativa del Crimen Organizado (PACO).<sup>5</sup>

La metodología PACO pretende identificar y administrativamente intervenir circunstancias y situaciones facilitadoras del crimen organizado, como son bajos niveles de supervisión institucional de sectores grises atractivos. La metodología PACO no es orientada en primer lugar sobre perpetradores de crimen organizado -lo que correspondería a la rama judicial- sino sobre las circunstancias facilitadoras del crimen organizado, donde precisamente puede jugar un papel la administración municipal.

Resumiendo lo esencial, la metodología PACO es un proceso de inter-

vención en cinco pasos consecutivos, para cada sector seleccionado para la intervención (como puede ser, por ejemplo, el sector de la prostitución): (i) Coleccionar datos sobre naturaleza y dimensión del fenómeno específico a través de un estudio de caso sectorial; (ii) analizar con detalle las condiciones que eventualmente pueden permitir o facilitar la penetración del crimen organizado en ella, como puede ser la estructura de la propiedad o debilidades en la entrega de licencias o formas de supervisión; (iii) definir instrumentos posibles para bloquear oportunidades; (iv) implementar administrativamente medidas escogidas, no

<sup>5</sup> Otros hablan de la Prevención Administrativa Situacional del Crimen, pero el término puede llevar a una confusión, en la medida que también se habla de prevención situacional cuando se trata de intervenir en espacios físicos para disminuir oportunidades de criminales, como puede ser alumbrar una cancha de fútbol.

solamente en las instituciones públicas territoriales y nacionales con responsabilidades respecto al sector objeto de la herramienta PACO, sino también agencias privadas legales con intereses en dicho sector. En este sentido, la introducción de la metodología PACO, para ser exitosa en la ciudad, tendría que contar, no solamente con la voluntad política de la administración, sino con las condiciones de gobernanza que han hecho exitoso el Modelo Medellín, o sea la participación y el compromiso de actores como la Cámara de Comercio, Pro-Antioquia, el sector privado, la Academia y centros de investigación; (v) evaluar resultados y dispersar prácticas buenas. El instrumento básico de esta metodología fue desarrollado en Europa, y es conocido como el *Cuestionario de Investigación Falcone sobre la Prevención del Crimen Organizado* (*el Falcone Research on the Prevention of Organised Crime Questionnaire*).

Un ejemplo relevante es el Modelo Administrativo de Prevención contra el Crimen Organizado de la Alcaldía de Amsterdam, un esfuerzo inter-agencial, orientado a la institucionalización de la visibilidad y la consciencia de los riesgos de penetración del CO –muy imbricado ahí también con el narcotráfico– en determinados sectores económicos de la ciudad. El modelo actúa en cuatro frentes: (1) consolidar la integridad de la administración municipal a través de análisis de vulnerabilidad de cada secretaría o entidad, para detectar oportunidades para fraude y corrupción, y la creación de herramientas permanentes de control social; (2) creación de la Oficina de Revisión y Control (SBA), en alianza con Justicia, Policía y las agencias públicas de

impuestos a la renta, para robustecer barreras contra la penetración del crimen organizado en contratación pública; (3) focalización y persecución de la infiltración de crimen organizado en sectores específicos de la economía de la ciudad con la metodología PACO. El primer sector escogido ha sido la prostitución, el famoso *red light district* de Amsterdam. No la escogieron al azar. Un estudio fundamental (1996) contratado por el parlamento nacional acerca del estado de arte del crimen organizado en los Países Bajos y que focalizó sobre cinco ciudades en una serie de sectores económicos (blancos y grises) –incluso por ejemplo el puerto de Rotterdam– llegó, respecto a la zona roja de Amsterdam, a la conclusión, muy preocupante por cierto, de que: “grupos e individuos criminales, a través de sus capitales y propiedades ilegalmente conseguidos, han ganado el control de la mayor parte del poder económico en este sector. Como resultado, esto les permite *de jure* y *de facto* decidir quién, y hasta qué grado, puede desarrollar actividades legales e ilegales en esta zona, de manera que determinen, en un alto grado, el nivel del orden y desorden público en esta zona de la ciudad”. El estudio indicó, entre otras, que la falta de toma de decisiones contundentes por parte de las autoridades locales frente a la penetración del crimen organizado había creado un terreno fértil para actividades ilegales y criminales de 16 empresarios criminales en el sector geográfico y económico de la prostitución en la capital del país. Como resultado

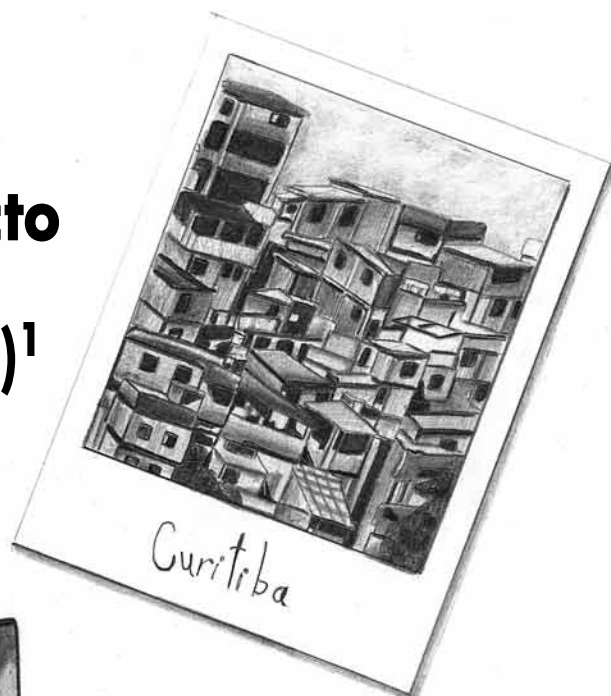
de estas conclusiones, la Alcaldía de Amsterdam, consultó con ciudades en el exterior, en particular en Italia y Estados Unidos, y decidió crear su *Modelo Administrativo de Prevención contra el Crimen Organizado*, y aplicar la metodología PACO. Dado el éxito de la intervención y medidas ya implementadas para robustecer el sector zona rosa, la Alcaldía ha venido aplicando la metodología también a otros sectores de la economía local, en particular centros comerciales costosos, el puerto de Amsterdam, centrales telefónicas, barrios con alto número de inmigrantes y *coffee shops*.

Otro ejemplo relevante es Nueva York, donde el alcalde Giuliani introducía en los años ochenta y noventa, no solamente las bien conocidas políticas preventivas de la ventana rota y del monitoreo georeferenciado de la criminalidad, sino una *gestión administrativa anti crimen organizado*, que permitió disminuir la influencia de las cinco familias de crimen organizado en la ciudad. Igual que en Amsterdam, parte integral del enfoque fue realizar, con equipos mixtos, un análisis criminal de determinados sectores críticos de la economía local, entre otras de la corrupción portuaria, para revelar la presencia del crimen organizado en determinados sectores económicos y movilizar la opinión pública para frenar su intervención.

Es probable, que en Medellín también, un avance en políticas y medidas anti crimen organizado y prácticas mafiosas, pueda apoyarse en esfuerzos locales inspirados en la metodología PACO, trabajando en red con ciudades que ya están avanzando exitosamente en este terreno.

# Las caras de Brasil: conflicto urbano y violencia en Curitiba (Paraná-Brasil) (I)<sup>1</sup>

Oscar Gallo V. \* y Silvia Pessôa Guedes\*



\* Historiador y Magíster en Historia de la Universidad Nacional de Colombia.

\* Estudiante de pregrado en Periodismo. Universidad Federal de Paraná, practicante en la Policía Militar de Paraná.

<sup>1</sup> Este artículo hace parte de una serie de tres que se elaboran acerca del conflicto urbano, la violencia, las políticas públicas y las acciones de la administración municipal de Curitiba (Brasil), para enfrentar las transformaciones y problemáticas locales. En esta primera parte se incluyen las primeras impresiones sobre las causas, dinámicas y actores. La segunda hace un diagnóstico del conflicto y dedica especial atención al análisis de las políticas y los programas desarrollados. Finalmente, la tercera parte selecciona algunos programas y proyectos para compararlos con otros similares realizados en Medellín (Colombia).

## Introducción

En 1993, Curitiba celebró 300 años de su fundación. La ciudad, catalogada hasta mediados del siglo como una provincia sin mayor importancia regional, había pasado de 500 mil habitantes al comienzo de los años de 1970 a una ciudad de 1.4 millones de personas en los años de 1990. Con motivo del centenario de su fundación, la revista *Veja*<sup>2</sup> publicó un número especial titulado: “Curitiba: Una ciudad-modelo de un Brasil viable” (Gomes & Silva, 1993). En ese artículo, los periodistas destacaron el crecimiento demográfico y el equilibrado desarrollo urbano e industrial<sup>3</sup>, por lo cual la ciudad se ganó varios premios y el reconocimiento mundial con el apelativo de Capital Ecológica, Ciudad Modelo o Ciudad Laboratorio. El escenario descrito era muy llamativo:

...en Curitiba las cosas funcionan. Los curitibanos pueden dejar el carro en la casa para ir a trabajar, ya que hay buses rápidos y eficientes que los llevan a cualquier lugar. Las calles son limpias, la recolección de basura funciona, no hay congestión de tránsito ni contaminación, los funcionarios públicos son educados y los fines de semana se pueden frecuentar parques, teatros y cines sin

miedo a ser asaltado (Gomes & Silva, 1993, p.68)

En cifras era igualmente interesante, el 75% de la población usaba el sistema público de transportes, 95% de los habitantes reciclaban, el número de homicidios era 10 por año por cada 100.000 habitantes, tres veces menos que en Rio de Janeiro o São Paulo. Aunque por otro lado, el 7% de la población vivía en “favelas”, solamente 56% tenían alcantarillado, 700 personas morían anualmente por accidentes de tránsito, más que en todas las capitales brasileras. Con todo, el balance era más positivo que negativo, los habitantes de Curitiba, eran una clase media predominante que tenía un mejor nivel de vida en comparación con otras ciudades de Brasil, debido al desarrollo urbanístico integral, basado en un conjunto de iniciativas ecológicas, urbanísticas y culturales (Couto, 2002).

En las siguientes páginas del mismo número de la revista *Veja*, dos artículos contrastaban con el éxito urbano y social descrito por Gomes y Silva en Curitiba. Con un tono propio del sensacionalismo o de la crónica roja, un reportero relataba un asalto a una casa de clase media en São Paulo: “Las caras de Brasil”

(Veja, 1993). En el centro del artículo una fotografía en la cual “dos jóvenes mulatos, con expresión violenta” amenazaban con cuchillo y revolver a dos jóvenes “rubios y saludables”. A la descripción intencionada de ese contraste racial, el reportero agregaba las siguientes palabras: “un nefasto estereotipo de la crisis social, de la lucha de clases, la guerra urbana” (Veja, 1993, p.76). El segundo artículo parecía la explicación a lo dicho en la crónica. Titulado “Una pirámide hecha de desigualdad”, afirmaba que en Brasil negros y pardos ganaban menos que los blancos, las mujeres tenían salarios inferiores, la pobreza antes considerada coyuntural se había convertido en crónica; de 26,2 millones de niños y adolescentes, 7,2 millones trabajaban y 2,8 millones

<sup>2</sup> La revista *Veja* es una publicación semanal a mitad de camino entre las colombianas *Semana* y *Cromos*, tiene espacios dedicados a política, panorama internacional, economía, ciencia y tecnología, cultura, educación, deporte y celebridades. Para un análisis crítico sobre este tipo de periodismo en Brasil véase: Ceolin Nascimento, Patrícia, *Jornalismo em revistas no Brasil um estudo das construções discursivas em veja e manchete*, São Paulo: Annablume, 2002.

<sup>3</sup> Se estimaba en 1993 que Curitiba tenía 54 metros cuadrado por persona, actualmente tiene 51 metros cuadrados de área verde por habitante, tres veces más de la mínima recomendada por la ONU.



tenían entre 10 y 14 años; 10 millones de trabajadores no alcanzaban el primer año de escolaridad; el 18% de los brasileiros era analfabeta; cerca del 70% de los 62,1 millones de trabajadores ganaba sólo lo necesario para alimentarse e incluso algunos gastaban las dos terceras partes de su salario en transporte, el 8% eran personas que trabajaban a cambio de comida, 15% se ocupaba en profesiones liberales y un 3% estaba en el tope de la pirámide (Veja, 1993).

Los tres artículos ilustran perfectamente el contraste entre un país primordialmente pobre, con un porcentaje muy bajo de millonarios y, una ciudad como Curitiba con un alto número de inmigrantes europeos donde los millonarios eran tan escasos como los pobres (Gomes & Silva, 1993, p.228). Ese visible contraste hizo insostenible ese paraíso urbano, el desarrollo de Curitiba chocaba con el conflicto, la inequidad y la pobreza de otras ciudades brasileiras. Se puede afirmar que al privilegiar el desarrollo urbanístico, en contraste con la inversión social en los sectores populares, una parte de la población no participó del encanto de la moderna metrópoli y se hizo más vulnerable a los potenciales riesgos de un crecimiento no controlado en el siglo XXI. Dicho de otro modo, la oferta de servicios estatales estaba dirigida principalmente a la clase media (Couto, 2002, p.231).

## 1. Planeación y desarrollo urbano ¿sostenible?

A mediados del siglo XX los gobernantes curitibanos alardeaban de una colonización europea y de una ciudad “construida y dinamizada por europeos”. El progreso de la ciudad de acuerdo con los discursos políticos se debía a la poca interferencia de negros

**Tabla 1. Crecimiento demográfico del Estado de Paraná 1980-2007**

	1970	1980	1991	1996	2009
Curitiba	609 026	1 024 975	1 315 035	1 476 253	1 851 215
RMC <sup>5</sup>	875 269	1 497 308	2 061 520	2 431 804	3 189 744
Paraná	6 929 068	7 929 392	8 448 658	9 003 804	10 686 247

Fuente: (Zirkel, 2003), (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE, 1940-2000), (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2007).

e indígenas (Couto, 2002). Esa invención de una tradición de progreso basado en ideales eugenésicos y racistas distaba de la realidad, la capital paranaense era una ciudad anodina en un estado primordialmente agrícola.

Entre 1970 y 1990, Curitiba y su región metropolitana, crecieron a una tasa del 5,34% y 5.78%, respectivamente (véase Tabla 1). Esas tasas de crecimiento demográfico eran el resultado de varios factores: la modernización y la mecanización del sector agrícola del sur del estado de Paraná, la alteración del énfasis productivo al pasar del café al trigo y la soya; la creación de la Región Metropolitana de Curitiba (RMC) al comienzo de los años setenta; los auxilios destinados por el gobierno federal para el mejoramiento de la infraestructura; el auge industrial motivado por las óptimas condiciones de infraestructura de la recién creada RMC (Zirkel, 2003, p.90). Ese patrón de poblamiento con acento en el crecimiento industrial y la tendencia al poblamiento de las grandes urbes, fue común a todo el territorio brasileiro. En el año 2000 el 81% de los 169.799.170 millones de habitantes de Brasil, vivía en las grandes ciudades<sup>4</sup>.

En las tres últimas décadas del siglo XX, Curitiba se transformó definitivamente en una ciudad moderna como resultado de un ejercicio racional de planeación urbana. Ese movimiento de ciudad provincial a importante metrópoli, en el marco del “Plano Director”

formulado en 1966, tenía como principios el crecimiento urbano con ejes estructurales, el control del uso del suelo y el desarrollo de la infraestructura urbana. En los siguientes 30 años se sumaron además de estas iniciativas, aspectos como la Red Integrada de Transportes, los transportes especiales para discapacitados, la promoción de actividades de educación ambiental, los programas de saneamiento urbano con tratamiento de aguas residuales y recolección selectiva de desechos sólidos; la instalación de parques en las inmediaciones de los principales ríos “para evitar la ocupación clandestina de las zonas inundables y prevenir las crecientes”, las bibliotecas anexas a las escuelas municipales, las actividades de alfabetización, los cursos de profesionalización, la creación de la Universidad Libre del Medio Ambiente, programas de salud y promoción del desarrollo de la economía local y atracción de inversionistas nacionales y extranjeros; e instituciones como la “Fundação de Ação Social (FAS)” y el “Instituto Pró-Cidadania” (Zirkel, 2003, pp.91-94).

Según Frank Zirkel<sup>6</sup>, el exitoso proceso de planeación de Curitiba se debió a

<sup>4</sup> Al respecto véase: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1940-2000. *Séries Estatísticas & Séries Históricas*. [Online] Available at: [http://www.ibge.gov.br/series\\_estatisticas/tema.php?idtema=6](http://www.ibge.gov.br/series_estatisticas/tema.php?idtema=6) [Accessed 28 Mayo 2010].

<sup>5</sup> Véase pie de página 9.

<sup>6</sup> Geógrafo e investigador del Centro de Estudos Latino-Americanos da universidade alemana Zentral Institut für Lateinamerika Studie (Zilas).

que se puso en marcha en los años sesenta cuando comenzó el desarrollo urbano (Zirkel, 2003). Pero además, la magnitud de los cambios urbanos, fue consecuencia de la estabilidad política; por cerca de 30 años la capital paranaense estuvo dominada por un mismo grupo político que apostó por el desarrollo urbano sostenible. No obstante, Zirkel no desconoce que esa continuidad generó en largo plazo, políticas con una visión clientelista del desarrollo, una administración sin transparencia, marcada por la corrupción y la falta de participación ciudadana (2003, p.96).

Al desconocimiento de los verdaderos intereses de la población en el marco de una dictadura de cerca de 21 años (1964-1984), siguió una tentativa de inclusión social que sirvió para que en 1986 el “Instituto de pesquisa e planejamento urbano de Curitiba (IPPUC)” en consonancia con el ideario del “Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)” formulara el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, cuyo enfoque de planeación participativa propugnaba por: mejorar la calidad de vida, distribución de la renta, democratizar el uso de los espacios públicos e incluir a la población en la gestión de la ciudad (Couto, 2002).

A la larga no hubo un cambio muy sustancial en los años noventa, como se puede colegir de la fuerte crítica de Marcelo Bordin<sup>7</sup>. La política pública enfatizó en una fuerte campaña de *marketing*, con la cual se pretendió vender la imagen de la ciudad en el extranjero para aumentar la inversión de las multinacionales. Esa construcción de unas representaciones de la ciudad en el exterior y dentro de Brasil atrajeron la inmigración hacia una ciudad que en apariencia tenía alta “responsabilidad social y compromiso ambiental” (Bordin,

2009) y que era definida como capital del primer mundo, capital ecológica, capital de las etnias (Bodê de Moraes & Garcia de Souza, 1999).

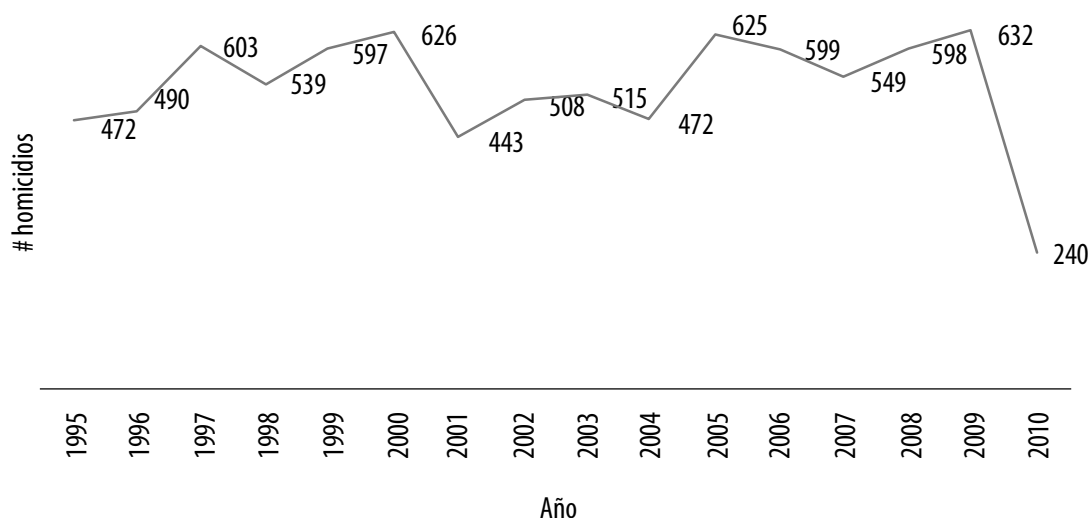
Esa imagen construida y difundida ante nacionales y extranjeros, era y es diferente de la ciudad vivida en la práctica por los curitibanos, dicho de otro modo, los pobladores de Curitiba transitaban dos ciudades muy diferentes. De un lado está, la “ciudad vitrina” (Bordin et al., 2008), aquella planeada eficientemente para la clase media y los extranjeros; del otro lado, está una ciudad donde los habitantes invierten cuantiosas cantidades de dinero en sistemas de vigilancia, muros altos y cercas eléctricas; una ciudad que no vinculó a una parte de la población y la relegó a ocupar la periferia en apropiaciones irregulares sin la infraestructura sanitaria básica. En efecto, según el investigador Bordin la inequidad en la renta y la disparidad en el acceso a mejores condiciones de vida fragmentó la sociedad y dejó “a millares de ciudadanos al margen” del cambio (Bordin, 2009).

Al respecto, las palabras de Jean Lojkin bien pueden resumir el modelo de planeación de Curitiba. Según este sociólogo, la gestión del espacio público o la orientación de la planeación y la urbanización, es un terreno de grandes tensiones sociales y limitaciones “derivadas del proceso de acumulación”. Un primer límite es la relación entre inversión estatal y rentabilidad, es decir, la oferta de servicios estatales termina vinculada a los imperativos económicos y “ello tiene implicaciones contrarias en la accesibilidad para los sectores poblacionales de menores ingresos”.

El segundo límite es la localización, esto significa que el patrón de urbanización conduce a la segregación, densificación, y congestión o desarrollo desigual del espacio de la urbe. El tercer límite es el mercado del uso del suelo, el monopolio y la fuerte competencia cuya manifestación es la “segregación socio-espacial” (en: (Franco Restrepo, 2004, pp.34-35)).

Un interesante ejemplo, en consonancia con las palabras de Lojkin, es la emergencia de la Ciudad Industrial de Curitiba CIC, un espacio resultado de las premisas económicas y la gestión de lo público en función de una agenda propia de la lógica del mercado. Este barrio acoge el 10% de la población de la ciudad, sin embargo afirma Bordin, al comienzo eran evidentes los problemas estructurales que su ubicación representaba, se “creó una zona específica para industrias” que “no tuvo en cuenta la necesidad de viviendas próximas o de transporte de otras regiones hacia las fábricas, produciendo un déficit de infra-estructura básica” (Oliveira, 2001 in Bordin, 2009). Tal parece que el modelo que guió el crecimiento de Curitiba estaba basado en una idea de planeación con poca o nula participación ciudadana. Esa poca participación, debe ser entendida en dos sentidos, de un lado, una gestión público-privada; del otro, la invisibilidad y el olvido.

<sup>7</sup> Geógrafo y politólogo, coordinador del Laboratorio de Estudios sobre Policía del Centro de Estudios en Seguridad Pública y Derechos Humanos (CESPHD) de la Universidad Federal de Paraná y Analista Criminal da Coordinación de Análisis y Planeación Estratégica de la SESP.

**Gráfico 1 Crecimiento de los homicidios en Curitiba en números absolutos <sup>10</sup>**

Fuente: Para el periodo 1996-2002 (Bordin, 2009) y (Bertotti & Peres, 2008), entre 2006-2009 (SESP, Relatório Estatístico Criminal 2007, 2008, 2009, 2010).

## 2. Apuntes sobre conflicto y violencia urbana en Curitiba

Según las estadísticas de la “Secretaría de Estado da Segurança Pública de Paraná (SESP)” en el 2007 fueron asesinadas 549 personas en Curitiba; en el 2008 se presentaron 598 homicidios, en el 2009 la cifra de homicidios ascendió a 632 personas. En el primer trimestre del 2010, los homicidios se incrementaron en 53,8% en comparación con el mismo periodo en el 2009, es decir, se pasó de 156 a 240 crímenes (véase Gráfico 1). De acuerdo con estas cifras, Curitiba tiene una tasa de 34,16 muertos por cada 100 mil habitantes<sup>8</sup>, con lo cual se pone al lado de ciudades consideradas como las más peligrosas de Brasil como Rio de Janeiro que tiene una tasa de 34,8 y muy por encima de São Paulo que tuvo una tasa de 11 homicidios por cada 100 mil habitantes en el 2009<sup>9</sup>.

En contraste con los datos del siglo XXI, se estima que en el trienio 1986-1988 la tasa de homicidios de la capital del estado de Paraná era de 14,89 por 100 mil habitantes y en el trienio 1996-1998, fue de 25,98 por 100 mil habitantes, lo cual significó un crecimiento del 74,30%, diez veces superior al 7,18% de Brasil, cuya tasa promedio en ambos períodos fue de 20,1 a 27,44. En comparación con otras 27 ciudades de Brasil, entre

1986-1988 se destacaban de forma negativa las tasas de homicidios de Recife (75,78), Rio de Janeiro (57,36), Maceio (48,09) y Vitória (46,55). Al otro lado, con tasas menores estaban Florianópolis (7,95), Salvador (8,08) y Cuiabá (9,27). En la siguiente década la tasa media de todas las ciudades de brasileras aumentó, sin embargo la única que mostró un deterioro agudo fue Curitiba, así por ejemplo la tasa de homicidios en las mismas ciuda-

<sup>8</sup> En este artículo hablamos de Curitiba, la capital del estado de Paraná y ciudad más importante del sur de Brasil. Esta ciudad está conformada por 77 barrios aglutinados en 9 subalcaldías (Matriz, Boa Vista, Santa Felicidade, Cajuru, Portão, Boqueirão, Pinheiro, Bairro Novo y Cidades Industrial de Curitiba). Por su parte la región metropolitana tiene una población de 3 189 744 incluyendo Curitiba. Está conformada por Adrianópolis (6856 h), Agudos do Sul (8735 h), Almirante Tamandaré (97523 h), Araucária (117964 h), Balsa Nova (11252 h), Bocaiúva do Sul (9989 h), Campina Grande do Sul (36825 h), Campo Largo (112548 h), Campo Magro (23607 h), Cerro Azul (18660 h), Colombo (247268 h), Contenda (15728 h), Curitiba (1851215 h), Doutor Ulysses

(6145 h), Fazenda Rio Grande (80868 h), Itaperuçu (23501 h), Lapa (42933 h), Mandirituba (21885 h), Pinhais (118.319 h), Piraquara (87285 h), Quatro Barras (19277 h), Quitandinha (16608 h), Rio Branco do Sul (33142 h), São José dos Pinhais (279297 h), Tijucas do Sul (13762 h), Tunas do Paraná (6753 h) (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2007).

<sup>9</sup> Según algunos investigadores, la razón por la cual las tasas de homicidios de São Paulo y Curitiba difieren, es porque en la primera ciudad el crimen es monopolizado por el Primer Comando de la Capital (PCC) mientras que en Curitiba parece predominar una heterogeneidad de poderes.

<sup>10</sup> Los homicidios del 2010 corresponden al primer trimestre del año.

des fue de: Recife (104,61), Vitória (98,39), Rio de Janeiro (77,19) y São Paulo (61,05) (Camargos Teixeira & Aguiar Serra, 2006, pp.183-84)

Esa creciente tasa de homicidios significó el deterioro gradual en las condiciones de vida de los habitantes de Curitiba en el presente siglo. Sin duda, una de las principales causas del incremento de la violencia es el narcotráfico; si antes el problema parecía estar concentrado en las ciudades colombianas, en el siglo XXI la presión militar aunada a la visible rentabilidad de un creciente mercado, produjo una expansión de las redes de narcotraficantes y de paso la atomización del conflicto. Por eso entre las principales causas de la violencia de Curitiba los investigadores destacan problemas de carácter transnacional como el narcotráfico y el tráfico de armas procedentes de Paraguay y Argentina, países con los cuales el estado de Paraná tiene frontera (Bordin, 2009).

Por otro lado, Marcelo Bordin resalta en los orígenes de la violencia urbana de Curitiba, la precaria infraestructura de la periferia y las ascendentes manifestaciones de exclusión o “segregación socio-espacial” y la “invisibilidad de los negros” en una ciudad con predominio de personas de origen europeo<sup>11</sup>. A esto se suman las manifestaciones de violencia urbana asociadas al consumo de una droga denominada “crack” (Bordin, 2009).

Las manifestaciones de exclusión racial encuentran su correlato en los prejuicios y la violencia contra la población afro descendiente (Bodê de Moraes & Garcia de Souza, 1999). La explicación, de acuerdo con los mismos investigadores, es una arraigada representación sobre el origen europeo y la particularidad étnica del

curitibano en el escenario nacional. Como ejemplo, el turista recorre una ciudad donde predominan los espacios-monumentos dedicados a polacos, ucranianos, árabes, alemanes, italianos, japoneses y portugueses; en medio de ese escenario sólo hay un espacio dedicado a la población afro brasileira que se destaca por su menor visibilidad en el recorrido turístico (Bodê de Moraes & Garcia de Souza, 1999, pp.7-8). A donde apuntan los citados investigadores, es a mostrar la pervivencia inconsciente de un decimonónico darwinismo social, tanto en el sentido común como en las formas de organización urbana y social<sup>12</sup>. En sus palabras no se trata de maniqueísmo político sino de una ciudad donde sus dirigentes y habitantes están inmersos en monumentos, tradiciones, “historias contadas y recontadas” acerca de ese pasado victorioso de la inmigración (Bodê de Moraes & Garcia de Souza, 1999, p.13).

A su vez la segregación socio-espacial y racial se materializa y se refleja en la geografía del crimen en Curitiba. Desde el 2004, la SESP georeferencia los índices de criminalidad del estado de Paraná:

Es a través de este mapa que la policía traza estrategias puntuales y eficientes de combate a determinados tipos de crimen y los horarios de mayor incidencia. Es también a través de esta herramienta que el gobernador del estado y el secretario de seguridad pueden demandar agilidad, eficiencia y resultado de los jefes de policía de cada área (Governo do Parana, 2010).

La información recabada se traduce en el Mapa de riesgo de Curitiba, un

instrumento que es analizado por profesionales de diferentes áreas de las ciencias humanas para planear e implementar las acciones de represión o prevención. De acuerdo con este mapa de riesgo, más de la mitad de los homicidios ocurren en los barrios periféricos, como Cajuru, Cidade Industrial de Curitiba (CIC), Sítio Cercado, Uberaba y Tatuquara. Estos lugares se caracterizan por una mayor densidad poblacional, bajos niveles de desarrollo, presencia de zonas de asentamiento irregular y predominio de actividades industriales (Bordin, 2009). En estos barrios la violencia urbana se combina con la falta de recursos y la precaria infraestructura de servicios. Aunque otros barrios del área metropolitana, en su mayoría ubicados en la periferia, presentan índices de inseguridad y conflictos por narcotráfico, la justicia impartida por individuos, “xerife o patrão”, temidos en los barrios o grupos paralelos de control delincuencia evita que los índices de inseguridad sean superiores en estos sectores de la ciudad (Bertotti & Peres, 2008).

Según Vilma Franco (2004, p.41) un análisis-diagnóstico del conflicto remite a dos interrogantes fundamentales ¿por qué ocurre? y ¿cuál es su sintomatología? Así mismo la autora sugiere dos dimensiones de análisis: una diagnóstica y una pronóstica. El diagnóstico debe centrarse en el contexto, litigio, partes y lógicas de oportunidad. Por su parte, el pronóstico

<sup>11</sup> En Curitiba cerca del 77,4% son blancos (inmigrantes alemanes, italianos, polacos, ucranianos), 18,2% son mestizos, 2,9% son negros y 1,4% son amarillos o amerindios.

<sup>12</sup> Es de anotar que esas manifestaciones de racismo o construcción de la identidad a partir de la invisibilidad de una minoría étnica como los afro-brasileros, no son exclusivas de Curitiba y caracterizan la región sur de Brasil: Paraná, Rio Grande del Sur y Santa Catarina.



debe recoger “la dinámica de valores como justicia, paz y convivencia, democracia, dignidad, desarrollo, desarme y equidad de género... [...] El pronóstico es una tarea reflexiva que debe estar acompañada de una prospectiva del conflicto” (Franco Restrepo, 2004, p.44). En este sentido, la impresión que nos dejó este recorrido es que el itinerario está lejos de haber concluido. Apenas podemos hablar de un contexto, algunas partes, relaciones y posibles causas de las situaciones de conflicto y violencia. Surgen muchos interrogantes, pero una pregunta planteada por la investigadora citada en el marco de la metodología relacional de análisis del conflicto, quizás ayude a planear nuestro futuro derrotero ¿Cuál es la intensidad, orígenes y consecuencias de las divergencias respecto a los vínculos de convivencia?

### 3. “Segurança Social”

Para enfrentar el escenario de violencia, la “Policía Militar de Paraná”<sup>13</sup>, la SESP y otras entidades del distrito e instituciones privadas, iniciaron desde noviembre del 2008 la implementación paulatina del proyecto de “Policía comunitaria” o “Policía Social”. A diferencia del criticado ejercicio de la represión para combatir el crimen, el programa de “Segurança Social” está orientado a la prevención de los hechos delictivos por medio de actividades que redundan en el “aumento de la auto-estima de la comunidad”. De acuerdo con el coronel Antônio Aurélio Alves Chaves: “Nuestro proyecto está siendo estudiado por otras instituciones militares. El control de la violencia y de la delincuencia

no tendrá éxito con la contratación de nuevos policías, con la construcción de nuevas cárceles, pero sí, a partir del momento que las comunidades tengan más opciones de trabajo y calidad de vida” (Policía Militar do Paraná, 2010).

La primera intervención con este enfoque se realizó en la “Vila Osternack”, considerado uno de los barrios de mayor riesgo en la ciudad. Con el apoyo de la “Companhia de Saneamento de Paraná (Sanepar)” y la “Companhia Paranaense de Energia (Copel)” se regularizaron los servicios de acueducto y alcanta-

<sup>13</sup> Además de la Policía Militar, Curitiba cuenta con la Policía Municipal responsable de la vigilancia de parques, plazas y lugares considerados patrimoniales.

rillado; por medio de otras instancias gubernamentales se legalizaron las viviendas y la irregularidad del asentamiento; a través de la “Secretaria do Estado de Trabalho, Emprego e Promoção Social” se registraron las personas desempleadas, “un 50% de las personas registradas encontró trabajo”. Otras actividades desarrolladas en la misma comunidad fueron la creación de una escuela de música para niños y jóvenes; la creación de un taller de costura, capacitación en informática, talleres de teatro y hip-hop y la creación de la “Força Verde Mirim”<sup>14</sup>. De acuerdo al boletín de prensa entregado por la Policía Militar acerca del trabajo desarrollado en este primer barrio, las actividades entre el 2008-2010 permitieron que el número de homicidios pasara de 10 mensuales a 1 por mes.

No se puede culpar exclusivamente del conflicto urbano a las insuficientes políticas de inclusión social, puesto que es un fenómeno multicausal, corolario de múltiples escenarios de interacción y relaciones de poder. Pero en el caso de Curitiba, el resultado de la prolongada inexistencia de políticas sociales para enfrentar el ciclo de pobreza parece que se reflejó en la fragilidad de la convivencia y una aparentemente ineludible tendencia al conflicto por motivos espaciales, culturales, sociales o económicos (Bordin et al., 2008, p.101). En este sentido, Bordin afirma: “Una ciudad donde tantas necesidades emergentes no pueden ser resueltas, está destinada a ser teatro de conflictos crecientes” (Bordin, 2009). Por eso no resulta extraño que la consigna del programa de “Segurança Social” sea el aumento de la autoestima de la comunidad por medio de actividades dirigidas a la inclusión social de los habitantes de las comunidades de mayor riesgo.

#### 4. Perspectivas

En primer lugar, se ha defendido en muchos lugares el papel de la cultura y la infraestructura cultural en la transformación de prácticas y hábitos violentos; pero como demuestran las críticas de los autores analizados, ese tipo de intervenciones sin articulación con una política en función de la reducción de la miseria y la inequidad, están destinadas al fracaso. A primera vista Curitiba ofrecía condiciones inmejorables para su desarrollo y el de sus habitantes, pero tal parece que se trataba un espejismo mediático, que si bien pudo resultar beneficioso para dar continuidad a la urbanización e inmigración, desencadenó procesos de exclusión, fragmentación e invisibilidad de las necesidades de un sector de la población. ¿Se podría afirmar entonces que la fragilidad de la convivencia y las manifestaciones de conflicto urbano de Curitiba, son responsabilidades de las autoridades locales? No se puede ser tan reduccionistas, el conflicto urbano como ya se anotó es multicausal. Por ello, es necesario profundizar en el conocimiento del conflicto urbano y sus interacciones, ahondar en la forma como esa situación presiona a los diferentes integrantes de la comunidad y observar las acciones tomadas por la administración municipal. Además de las pocas palabras dedicadas al programa de “Segurança Social”, en este primer acercamiento no se discutieron otras iniciativas de carácter público o privado, queda pendiente esta tarea para la segunda parte. En un trabajo de mayor aliento como el propuesto, cabe enfocarse en el análisis comparativo (Curitiba-Medellín)

de algunas políticas públicas con el fin de analizar sus aciertos y desaciertos y los determinantes locales.

#### Bibliografía

- Bertotti, J.N. & Peres, A., 2008. Onde é arriscado viver em Curitiba. *Gazeta do Povo*, 17 Agosto.
- Bodê de Moraes, P.R. & Garcia de Souza, M., 1999. Invisibilidades, preconceito e violência racial em Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, (13), pp.7-16.
- Bordin, M., 2009. Percepções sobre a criminalidade e a violência na cidade de Curitiba, Paraná, no início do século XXI. In 12 Encontro de Geógrafos de América Latina. Montevideo, Uruguay, 2009.
- Bordin, M., Cardozo, P. & Prieto, R., 2008. Violência e Exclusão socioespacial em Curitiba. *Revista Laboratório de Estudos sobre a Violência e Segurança da UNESP VESP*, II(2), pp.101-08. Disponible em [http://www.levs.marilia.unesp.br/revista-levs/edicao2/Autores/marcelo\\_polidiana\\_rafael.htm](http://www.levs.marilia.unesp.br/revista-levs/edicao2/Autores/marcelo_polidiana_rafael.htm).
- Camargos Teixeira, E. & Aguiar Serra, M., 2006. O impacto da criminalidade no valor da locação de imóveis: o caso de Curitiba. *Economia e Sociedade*, 15(1), pp.175-207.
- Couto, I.C., 2002. Olhares da cidade: Curitiba e suas representações. *Tuiuti: Ciência e Cultura*, 4(28), pp.225-47.
- Franco Restrepo, V.L., 2004. Conflicto urbano: marco teórico-conceptual y herramientas metodológicas para su descripción analítica. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- Gazeta do Povo*, 2008. Polícia paralela é risco para comunidade. 17 Agosto.
- Gomes, L. & Silva, M., 1993. A capital de um país viável. *Veja*, 26(13), pp.68-75.

<sup>14</sup> La “Força Verde Mirim” es un proyecto de educación ambiental para niños y jóvenes.



- Governo do Parana, 2010. Secretaria de Estado da Segurança Pública. [Online] Disponible en: HYPERLINK “<http://www.seguranca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=20>” <http://www.seguranca.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=20> [Consultado 5 Junio 2010].
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística IBGE, 1940-2000. Séries Estatísticas & Séries Históricas. [Online] Disponible en: HYPERLINK “[http://www.ibge.gov.br/series\\_estatisticas/tema.php?idtema=6](http://www.ibge.gov.br/series_estatisticas/tema.php?idtema=6)” [http://www.ibge.gov.br/series\\_estatisticas/tema.php?idtema=6](http://www.ibge.gov.br/series_estatisticas/tema.php?idtema=6) [Consultado 28 Mayo 2010].
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2007. Cidades@. [Online] Disponible en: HYPERLINK “<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>” <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> [Consultado 20 Mayo 2010].
- Polícia Militar do Paraná, 2010. Reunião apresenta resultados e ações futuras do Segurança Social, Implantado no Osterneck. [Online] (06-05-2010) Disponible en: HYPERLINK “<http://www.policiamilitar.pr.gov.br/modules/noticias/arquivo.php?mes=5&ano=2010>” <http://www.policiamilitar.pr.gov.br/modules/noticias/arquivo.php?mes=5&ano=2010> [Consultado 05 Junio 2010].
- Polícia Militar do Paraná, 2010. Segurança Social recebe instrumentos para Escola de Música do Osterneck. [Online] (07-03-2010) Disponible en: HYPERLINK “<http://www.policiamilitar.pr.gov.br/modules/noticias/arquivo.php?mes=3&ano=2010>” <http://www.policiamilitar.pr.gov.br/modules/noticias/arquivo.php?mes=3&ano=2010> [Consultado 1 Junio 2010].
- Secretaria de Estado da Segurança Pública, 2009. Relatório Estatístico Criminal Paraná 2008. [Online] Coordenadoria de Análise e Planejamento Estratégico Disponible en: HYPERLINK “[http://www.seguranca.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/RELATORIO\\_ANUAL\\_2008.pdf](http://www.seguranca.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/RELATORIO_ANUAL_2008.pdf)” [http://www.seguranca.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/RELATORIO\\_ANUAL\\_2008.pdf](http://www.seguranca.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/RELATORIO_ANUAL_2008.pdf) [Consultado 20 Mayo 2010].
- Secretaria de Estado da Segurança Pública, 2010. Relatório Estadístico Criminal Primer Trimestre 2010. [Online] Coordenadoria de Análise e Planejamento Estratégico Disponible en: HYPERLINK “[http://www.seguranca.pr.gov.br/arquivos/File/Relatorio\\_1Trimestre\\_2010.pdf](http://www.seguranca.pr.gov.br/arquivos/File/Relatorio_1Trimestre_2010.pdf)” [http://www.seguranca.pr.gov.br/arquivos/File/Relatorio\\_1Trimestre\\_2010.pdf](http://www.seguranca.pr.gov.br/arquivos/File/Relatorio_1Trimestre_2010.pdf) [Consultado 20 Mayo 2010].
- Secretaria de Estado da Segurança Pública, 2010. Relatório Estatístico Criminal 2009. [Online] Coordenadoria de Análise e Planejamento Estratégico Disponible en: HYPERLINK “<http://www.seguranca.pr.gov.br/arquivos/File/RELATORIO%20ANUAL%202009%20FIM.pdf>” <http://www.seguranca.pr.gov.br/arquivos/File/RELATORIO%20ANUAL%202009%20FIM.pdf> [Consultado 20 Mayo 2010].
- Secretaria de Estado de Segurança Pública, 2008. Relatório Estatístico Criminal Paraná 2007. [Online] Curitiba: Coordenadoria de Análise e Planejamento Estratégico Disponible en: HYPERLINK “[http://www.seguranca.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/RELATORIO\\_ANUAL\\_2007.pdf](http://www.seguranca.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/RELATORIO_ANUAL_2007.pdf)” [http://www.seguranca.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/RELATORIO\\_ANUAL\\_2007.pdf](http://www.seguranca.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/RELATORIO_ANUAL_2007.pdf) [Consultado 25 Mayo 2010].
- Veja, 1993. As caras do Brasil. Veja, 26(13), pp.76-77.
- Veja, 1993. Uma pirâmide feita de desigualdade. Veja, 26(13), pp.78-81.
- Zirkel, F., 2003. Desenvolvimento urbano de Curitiba (Brasil): Cidade modelo ou uma exceção? Actas Latinoamericanas de Varsovia, 26, pp.87-98.

# ¿Seguridad democrática o seguridad humana?

Pablo Emilio Angarita Cañas<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Docente e investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Doctorando en Derechos Humanos y Desarrollo, Universidad Pablo de Olavide. Miembro del Grupo interdisciplinario e interinstitucional de investigación sobre Conflictos y Violencias, INER-UdeA. Fundador y directivo del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín, conformado por Universidad de Antioquia, Instituto Popular de Capacitación y Personería de Medellín. pabloangarita@gmail.com

## La inseguridad: problema real y construcción social

La problemática de la violencia urbana y los delitos asociados a ésta, tomados en su conjunto como *inseguridad ciudadana*, en las últimas dos décadas, ha adquirido importancia inusitada en América Latina, al punto que según la medición establecida por el Latinobarómetro, para el 2008, la percepción de la delincuencia como problema, alcanzó un nivel mayor que el desempleo, que hasta antes del 2006 era considerado de mayor importancia<sup>2</sup>. La estadística revela el incremento que ha tenido la percepción ciudadana de inseguridad en la mayoría de países latinoamericanos, lo que ha servido de soporte para la producción de aquellas políticas de “mano dura” que propugnan por la restricción de las libertades y que cuentan con el apoyo de la mayoría de la población.

La aplicación del modelo neoliberal en América Latina viene expulsando de sus fuentes de trabajo a millones de personas del sector agrícola y de las áreas urbanas, creando las condiciones propicias para la conformación de variadas formas de economía ilegal y para el crecimiento de una delincuencia social, que en su lucha por

sobrevivir, atenta contra la propiedad privada e incluso contra la vida de las personas. Se trata de una gama de conductas que ostensiblemente atormentan la vida cotidiana de la gente, como atentados contra la integridad personal y la libertad sexual, ataques contra el patrimonio, asaltos a las residencias, atracos callejeros, *raponazos*<sup>3</sup> y otras modalidades delictivas, ocurridas con frecuencia especialmente en los espacios urbanos, constituyen el cuadro de lo que genéricamente se ha denominado *inseguridad ciudadana*, cuya expresión subjetiva es el ambiente de incertidumbre y miedo de los habitantes, quienes están dispuestos a renunciar a importantes libertades civiles con tal de obtener algún nivel de seguridad para sus vidas y sus bienes.

Los sectores dominantes y los Estados canalizan el temor de la población y, con el apoyo de los medios masivos de comunicación, magnifican el peligro e incrementan el miedo, lo cual permite que los detentadores del poder manipulen a su antojo el pánico social y facilita la legitimación de la represión, propiciando prácticas de *fascismo social* como el linchamiento de delincuentes y de ladrones de menor cuantía; mientras los criminales de “cuello blanco” continúan en el poder ro-

bando al por mayor y disfrutando de impunidad. Además, los Estados fortalecen el presupuesto de la fuerza pública en contravía de las funciones de bienestar de la población, señaladas en las constituciones, como ha ocurrido en casi todos los países de América Latina, para lo cual, una buena dosis de “inseguridad ciudadana” resulta ser funcional a las lógicas del poder, y por añadidura, un negocio altamente rentable, que beneficia a las empresas fabricantes de todo tipo de aparatos de seguridad (armas, vigilantes con perros, cámaras y tecnología sofisticada), que a pesar de sus altos costos se han convertido en bienes indispensables, ligados a la conformación de

<sup>2</sup> “El desempleo como problema más importante cae 6 puntos entre el período 2006-2007, y se encuentra en su nivel más bajo desde 1997, cuando un 19 por ciento de los habitantes de la región opinaba que el desempleo era el problema más importante. La delincuencia, no obstante, sube 1 punto durante el mismo periodo, alcanzando el 17 por ciento. Este fenómeno cobra importancia después de haberse mantenido como un problema “menor” en la región (menos del 10 por ciento de las preferencias) entre los años 1995 y 2004, cuando un 9 por ciento de las personas consultadas opinaba que la delincuencia era el problema más importante” (Latinobarómetro, 2008).

<sup>3</sup> Técnica de robo que consiste en arrancar algo de un sólo tirón a la víctima y salir corriendo.

verdaderos ejércitos privados que contribuyen a la función represiva del Estado y al control de las masas que sufren las inequidades dejadas por el capitalismo<sup>4</sup>.

Los altos niveles de inseguridad en América Latina han llevado a afectar la gobernabilidad, lo que motivó recientemente la convocatoria de organismos intergubernamentales con el propósito de darle una salida a este problema, considerando un riesgo común para la estabilidad institucional y el funcionamiento de la democracia en los países del continente, tal y como fue registrado en la Primera reunión de ministros en materia de Seguridad Pública de Las Américas celebrada en la ciudad de México, el 7 y 8 de octubre de 2008 (Informe México, 2008)<sup>5</sup>. Pese a las declaraciones y a los intentos de frenar el clima de inseguridad, la situación no parece resolverse, al contrario, países como Colombia, Argentina, México y Venezuela, muestran signos de empeoramiento.

### ¿Qué es la seguridad?

El vocablo seguridad, por lo general suele ir acompañado de apellidos, como pública, personal, nacional, ciudadana, de los habitantes, entre otros, por lo que se hace necesario precisar y diferenciar cada uno de estos términos. El análisis de las situaciones de seguridad es correlativo del fenómeno opuesto: *inseguridad*, en sus variadas formas de expresión. Muy ligado a ésta, se encuentra el orden público, en tanto concepto cercano a la idea de seguridad pública o seguridad interior, e incluso en algunos casos identificados con él.

González de la Vega señala que el concepto de seguridad ha sido uno de los fines principales del Derecho, dice: “La seguridad es esencialmente una relación entre el individuo y un

Estado social objetivo, en el cual el individuo está incluido. La seguridad pone en relación lo objetivo y lo subjetivo; implica la confrontación de un sujeto, el individuo, con la armadura social objetiva que lo protege [...]. Es un estado de cosas, fáctico, que el derecho tutela para salvaguardar una situación dada” (González de la Vega, 1988:37).

Al tratar el problema de la seguridad, lo primero que debemos aclarar es la distinción entre el sentido objetivo (externo) de la seguridad, como un hecho constatable, empírica y estadísticamente comprobable, por una parte, y por otra, constituida por un sentimiento subjetivo, o sea, aquella percepción que las personas tienen de ésta. Desde esta última dimensión, la seguridad conlleva la facultad de que las personas puedan sentirse tranquilas, es una sensación que se sustenta en la credibilidad de la gente en la existencia de un orden jurídico que funciona y unas legítimas instituciones sociales y punitivas que hacen realidad los derechos para todos.

En la Conferencia sobre Prevención de la inseguridad urbana del Consejo de Europa, fue definida por consenso la inseguridad así: “falta de seguridad y temor al delito, sea real o imaginario” (Carranza et al, 1997:24). Desde esta perspectiva la seguridad está ligada tanto a la realización efectiva de los derechos fundamentales como a la garantía de la existencia de sanción para quienes los transgreden. Hablamos de la situación particular que viven las personas en su pequeño o mediano entorno barrial o municipal, lógicamente inscrita dentro de un determinado contexto macro económico-social y normativo específico y condicionado por este marco.

### Modalidades y enfoques de seguridad

En la literatura especializada se mencionan diversos tipos de seguridad según el ámbito de acción y los enfoques de que se trate, así mismo, en las políticas públicas que regulan la materia. Entre las modalidades de seguridad encontramos: pública, internacional, interior, nacional, humana, integral, de los habitantes, ciudadana, jurídica, industrial, social y otras; incluso algunos asocian “orden público” a uno de los tipos de seguridad. Cabe aclarar que cada una de estas denominaciones puede tener diversas connotaciones, de modo que su sentido o significación, en buena medida responde a una determinada concepción ideológica y política.

Pese a los múltiples matices de la seguridad, todos ellos pueden ser agrupados en dos grandes enfoques, que a su vez orientan las políticas aplicadas en diferentes sociedades: uno, de carácter securitario o militarista y el otro, en oposición a aquél es el de la *Seguridad Humana*, el cual tiene

<sup>4</sup> En Colombia, como parte de la política de *Seguridad Democrática*, por disposición presidencial, los vigilantes privados deben cumplir funciones extensivas de la fuerza pública. Lo cual, en un contexto en el que, desde el gobierno nacional la oposición política es calificada de terrorista, conlleva un peligroso estrechamiento de las posibilidades democráticas, con el agravante que la voluntad popular es adoctrinada para su aceptación.

<sup>5</sup> Durante la segunda sesión de esta primera reunión, el Secretario General de la OEA José Miguel Insulza presentó un informe sobre “la situación de la Seguridad Pública en las Américas con importantes datos de demuestran que la delincuencia, la violencia y la inseguridad constituyen la principal amenaza para la estabilidad, el fortalecimiento democrático y las posibilidades de desarrollo de nuestra región. Además, dicho documento presenta un análisis sobre los principales retos en materia de seguridad pública, así como de las oportunidades que tienen los gobiernos para enfrentarlos” (Informe México, 2008).

como fin lograr el pleno desarrollo de la sociedad y la vigencia de los derechos humanos. A continuación, daremos una sucinta mirada a cada uno de estos enfoques.

### Enfoque securitario o militarista

Este enfoque se caracteriza por darle prioridad a la seguridad del Estado y de las instituciones, llegando incluso a sacrificar los derechos y libertades de los ciudadanos. Concibe la seguridad como fin en sí mismo y en el que la fuerza constituye el medio principal para lograr sus propósitos. El ejemplo más conocido de la aplicación de este enfoque es la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), ampliamente conocida en América Latina durante las dictaduras militares en el cono sur, en la década de los setenta.

La política de *seguridad nacional*, bajo la forma de una doctrina, fue ampliamente difundida en la segunda postguerra, en el marco de la Guerra Fría, impulsada principalmente por los Estados Unidos, que llegó incluso a concretarse en acuerdos continentales entre los Estados latinoamericanos como el famoso Tratado de Río de Janeiro, TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca)<sup>6</sup>, el cual representaba una versión más actualizada de la llamada *Doctrina Monroe*, de comienzos del siglo XIX, cuyo lema “América para los americanos”, no tardó mucho en mostrar los verdaderos intereses políticos y económicos que se escondían tras de esa altruista consigna.

Según lo registran varios autores (Leal, 2006; Velásquez, 2009), la DSN se refiere al “conjunto de principios político-militares vinculados con la seguridad estratégica de Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría,

formulados en la década de los años sesenta por los ideólogos militares estadounidenses con el propósito de contrarrestar la amenaza comunista en los países del Tercer Mundo” (Velásquez, 2009:35). La DSN fue, esencialmente, una doctrina militar, dentro de determinado sistema de interpretación que pretendió aplicar principios militares a todos los sectores de la sociedad. Pese a la imposibilidad intrínseca de proporcionar un modelo para la economía, la cultura o la organización del Estado, pretendió extender su ideología militar a todos los sectores de la vida social.

La DSN tuvo importantes cambios, siendo reformulada después de la derrota militar de Estados Unidos en Vietnam. En los años ochenta fueron famosas las estrategias norteamericanas consignadas en los documentos Santafé I y Santafé II<sup>7</sup>, que diseñaron estrategias para la defensa de la “ideología americana” y trazaron pautas para enfrentar, a nombre de la defensa de la soberanía nacional,

un supuesto enemigo externo e interno representado principalmente por las ideas marxistas y anticapitalistas. Algunas de las estrategias conllevaban: Promover reformas económicas neoliberales que facilitasen la inversión norteamericana y europea en los países latinoamericanos, además de debilitar a las economías, a las élites y a las empresas locales. Política conocida como *Consenso de Washington*. Otros de los puntos relevantes fueron: Instalación de gobiernos próximos a los Estados Unidos con poca capacidad de gestión y dependientes de asesores enviados por éstos. Debilitar la posición de intelectuales izquierdistas o críticos a los Estados Unidos y dar tribuna a políticos y pensadores favorables a sus intereses, con posturas conocidas como “populismo de derecha”. Usar la lucha contra el narcotráfico para fortalecer la presencia militar norteamericana y financiar a grupos paramilitares. Minar las bases de la cultura tradicional y a los movimientos populares de izquierda latinoamericanos<sup>8</sup>.

En los años noventa la DSN fue perdiendo su uso, principalmente

<sup>6</sup> El TIAR, firmado en Río de Janeiro el 9 de febrero de 1947, significó el paulatino abandono de la formación militar inspirada en misiones europeas para adoptar el modelo estadounidense. Del TIAR se derivaron otros acuerdos bilaterales como el Pacto de Asistencia y Asesoría Militar, PAM, firmado en 1949 por el Presidente Ospina con lo cual el gobierno colombiano obtuvo el envío de misiones estadounidenses para el ejército y la fuerza aérea por un período inicial de cuatro años, así como armamento, municiones y aeronaves. Con el PAM se buscó la uniformidad en las armas, la adopción de normas organizativas, concepciones tácticas comunes y la aceptación de un mando único en el hemisferio (Pizarro, 1987:20).

<sup>7</sup> Documentos de la CIA elaborados en la ciudad de Santafé (en el Estado de Nuevo México) entre los años 1980 y 1986. Fueron inspirados por el temor a la propagación izquierdista en la región y han servido como base

operativa del fortalecimiento de la política de dominación norteamericana en América Latina a partir de estos años.

<sup>8</sup> En el Documento Santafé II se decía: “La crisis de Centroamérica continúa sin resolverse y turbulentas corrientes que se encuentran en acción en América del Sur están siendo pasadas por alto a riesgo nuestro. La deuda, el terrorismo, las drogas, los Estados depredadores, las enormes migraciones, las insurgencias comunistas y la corrupción, son sólo parte de este escenario. El documento Santafé II es una estrategia para atacar estos problemas y promover la democracia, la libertad y la oportunidad económica para toda la región en una forma pro-activa en lugar de reactiva. El documento de la Declaración de Santafé II centra particularmente su atención en la economía, con el argumento de que la democracia necesita un grado de racionalidad política en la esfera económica” (Bouchey et al, 1988).

por la confluencia simultánea de la caída del bloque soviético y la “globalización de la economía”. Durante 1999, a partir de las experiencias de la guerra contra Kosovo, y excusándose en los peligros de la expansión del poderío del narcotráfico, las agencias de noticias registraron que algunos dirigentes políticos (el Presidente Menem de Argentina, por ejemplo) trataron de resucitar la vieja DSN, bajo la propuesta de creación de una fuerza multinacional de la OEA para enfrentar en América Latina, las amenazas del terrorismo y de organizaciones criminales internacionales como el narcotráfico. Aunque dicha iniciativa no tuvo mucha acogida en aquel momento, es una carta latente que destacados voceros estadounidenses e incluso latinoamericanos, han sugerido de diversas maneras en eventos internacionales<sup>9</sup>.

La DSN partía del supuesto de la existencia de un enemigo externo, real o potencial, al cual había que destruir y cuya tarea correspondía a las Fuerzas Armadas, mientras que el combate a los enemigos del orden interno era tarea que debían asumir las fuerzas policiales, las que actuaban conjuntamente bajo el propósito común de defensa del Estado. Esa fue la visión política predominante desde la segunda mitad del siglo veinte hasta nuestros días, que llevó al acelerado proceso de militarización de las policías latinoamericanas (Bustos, 1990:12-13). Frente a estas concepciones, hoy en día, existen fallidos intentos por desprenderse de esas mentalidades y prácticas militaristas. Es el caso de la Policía colombiana, la cual por mandato constitucional es considerada “...cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación...” (CPC, 1991:art.218). No obstante, debido a la necesidad de

las clases dominantes de mantener el orden y enfrentar las múltiples guerras en que se ha debatido históricamente el Estado colombiano, la Policía, en lugar de desligarse del enfoque y prácticas militaristas, los ha acentuado.

Lugar común han sido las políticas de los gobernantes que confunden la *seguridad nacional* con la *seguridad del Estado*, buscando cosechar las ventajas que le depararía tal confusión. Igual suerte ha corrido el término *seguridad pública* que, tal como plantea Luis Carlos Cruz (1995:29), para que ésta pueda constituir un problema de seguridad nacional, se requiere necesariamente el concurso de agentes extranjeros y que de una u otra manera se atente contra la soberanía y el territorio. La DSN, en los últimos años se ha reeditado, después de la primera guerra contra Irak en 1991 y con mayor fuerza en el post 11 de septiembre, bajo la forma de la *seguridad multinacional o global*. Esta última muy en boga en años recientes en Europa y cada vez con mayor presencia en Latinoamérica.

El grave desprestigio en que cayó la DSN obligó a ocultar su nombre aunque se continúa aplicando en su esencia. En los últimos años se ha dado un lento proceso de transmutación de esta política, una de cuyas expresiones más notorias es la *seguridad ciudadana*. Ésta se ha convertido en una de las respuestas de los Estados al inusitado crecimiento de la delincuencia callejera, los atentados a la propiedad, a la vida y la libertad de las personas y a la proliferación de diversas manifestaciones de protesta social, consideradas por las diversas autoridades como aten-

tatorias del “orden público”. En las últimas décadas la DSN abandona su nombre para presentarse bajo otras denominaciones, con una práctica que, sin suspender ciertas formalidades democráticas, conserva su carácter militarista e involucra a sectores sociales a labores represivas y de persecución o eliminación a los opositores políticos de los gobiernos de turno. Ejemplo típico de esta nueva versión de la DSN, es la política de *Seguridad Democrática*, aplicada durante los últimos años en Colombia.

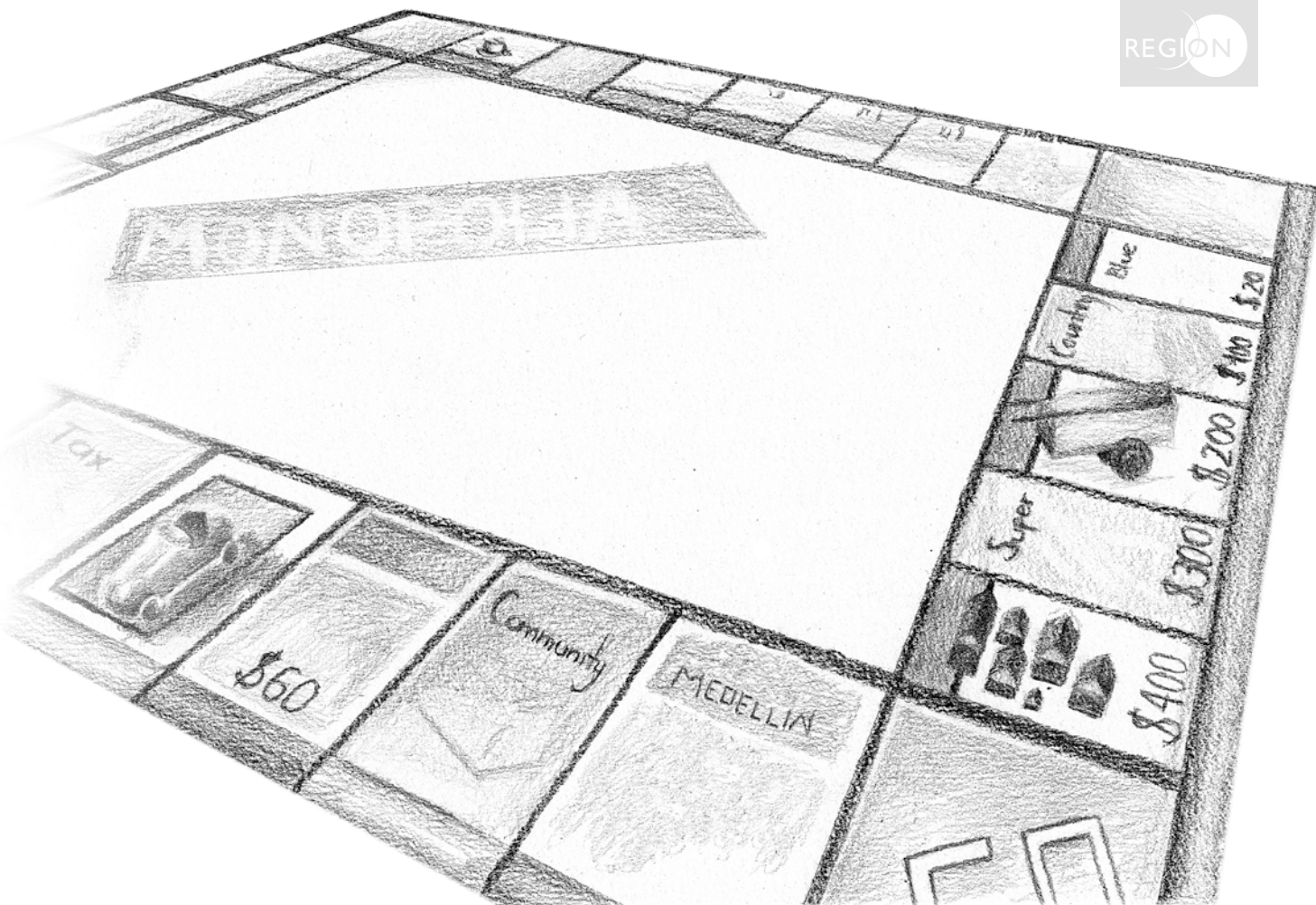
### Enfoque de la Seguridad Humana

Diametralmente opuesto a las políticas militaristas y a la DSN, es el enfoque de la *Seguridad Humana*, cuyo origen se remonta al surgimiento de la ONU, luego actualizado y enriquecido desde mediados de la década del noventa por el PNUD, en la actualidad se presenta como alternativa teórica y práctica a las corrientes securitarias que propugnan por resolver conflictos originados en factores socio-económicos apelando a medidas de fuerza.

De acuerdo con el jesuita Felipe MacGregor, la *Seguridad Humana* es ubicable en una cadena de relaciones que incluye varios tipos, dentro de los cuales se encuentran, en

<sup>9</sup> La compleja situación colombiana, con alta presencia de grupos insurgentes y narco-paramilitares, es presentada por algunos gobernantes como ejemplo de la necesidad de una intervención militar directa de carácter multinacional para luchar contra el narcotráfico y/o “pacificar” el país. De este modo se encubre la responsabilidad directa y exclusiva de los Estados Unidos. En su momento, el Presidente Gutiérrez del Ecuador (15 de enero 2003 al 20 de abril 2005), propuso la creación de “una fuerza multinacional” para el evento en que el conflicto colombiano no encontrase una rápida solución interna.





primer lugar, la *seguridad cultural*, en la medida en que de ésta depende conocer las raíces del ser humano y su relación con los otros, así mismo depende la *seguridad económica*. Ambas le dan a los seres humanos su capacidad para relacionarse con los demás, especialmente en el mundo de la producción, que consiste no sólo en producir y acumular bienes, sino también en la adecuada distribución de los mismos. Dentro de la *Seguridad Humana* está la *seguridad jurídica*, la cual está ligada y comprendida –según MacGregor– de la *seguridad social*, entendida esta última, como aquella que emana del contrato social. Pero a su vez, no puede haber seguridad jurídica y social, si no existe la *seguridad política* que es la que orienta y rige a todas las demás, pues es con base en ésta que se expresa el elemento central

del ser social o del ser político, es decir, la participación, que es la que define los asuntos del interés común o público (1997:222 ss).

El concepto de *Seguridad Humana* permite relacionar, de una manera más precisa, las distintas nociones de seguridad, con la *idea fuerza* de los Derechos Humanos. Sobre esa Seguridad Humana se podrá “construir la seguridad ciudadana. Se podrá construir la seguridad jurídica. Si la persona no está en el nuevo eje de giro, el mundo ciertamente se va a ir a romper en nuevos pedazos. Por eso la visión de lo que fue la preocupación por los Derechos Humanos, en su sentido más amplio, es la afirmación más clara, más precisa y más previsor de lo que es Seguridad Humana y de lo

que será también seguridad pública” (MacGregor, 1997:222).

### **Crítica a la política de seguridad dominante**

Una de las causas por las cuales las medidas adoptadas para enfrentar la inseguridad no han dado los resultados esperados, en buena medida responde a la falta de tratar los múltiples factores que la originan. Es cierto que cada uno de los países tiene sus peculiaridades respecto a la cantidad y modalidad de las acciones delictivas, atendiendo a las singularidades histórico-culturales u ocasionadas por medidas políticas específicas de carácter coyuntural o desastres naturales; no obstante, esta situación comporta algunas características similares. Una rápida mirada a los principales factores

estructurales, comunes a la mayoría de países de América Latina, revela que la aplicación del modelo de desarrollo neoliberal ha facilitado mayor concentración de riqueza en pocas manos en detrimento de la inmensa mayoría de la población empobrecida y excluida.

Gracias a la libertad del mercado y la competencia internacional bajo controles desiguales, en los países del Sur se han aplicado procesos de desindustrialización que generan altos niveles de desempleo estructural, y quienes conservan sus puestos de trabajo lo hacen en condiciones precarias. El modelo económico conlleva una política que desestimula la producción agropecuaria, enfrentándola a una desequilibrada competencia frente a los productos provenientes del Norte, en una maquiavélica política de doble estándar<sup>10</sup>. Estas políticas macroeconómicas han traído funestas consecuencias para las condiciones de vida de la población, la cual debido a sus múltiples carencias, en su lucha por la subsistencia, reacciona de diversas maneras, entre ellas con atentados contra la propiedad privada, incluyendo el uso de la violencia social y política, y otras conductas que las legislaciones penales tipifican como delitos.

El modelo neoliberal envía mensajes contradictorios a la sociedad. Formalmente critica las medidas de fuerza y se queja de la inseguridad, al tiempo que en la práctica, la fomenta con sus discursos y la propaganda oficial que predica el ascenso social mediante el esfuerzo personal. Los desequilibrios sociales propician una despiadada lucha por la sobrevivencia, instaurando la insolidaridad general, bajo la lógica hobbesiana en la que compiten “todos contra todos”, y que lleva a premiar a los pocos que logran “salir adelante”,

aún por encima de sus más próximos, estimulando así la violencia que dice condenar.

En materia política el Estado ha sufrido una transformación, particularmente al desmontarse el otrora pálido “Estado de bienestar”. La privatización de buena parte de los servicios públicos esenciales, afectan principalmente a los sectores de la población de nivel económico más bajo. Dentro de estos servicios, además de la salud y la educación, también se incluyen la seguridad y la justicia, en múltiples manifestaciones: agencias de seguridad, vigilancia privada en las unidades residenciales, en centros industriales y comerciales, equipos de escoltas o guardaespaldas, todos con licencia para tener y portar armas de diversa clase. Es una lógica alimentada y promovida por la industria armamentista nacional e internacional, la cual en la medida en que requiere de mayor número de consumidores de armas y municiones, fomenta la creencia de que las armas en manos de los particulares garantizan esa seguridad que el Estado no alcanza a proporcionar, a lo cual se suman los grupos de “justicia privada”, que en forma de bandas, organismos paramilitares y otros, de

manera ilegal manejan armas para su protección o para la realización de actividades delincuenciales<sup>11</sup>.

Las protuberantes deficiencias de la administración de justicia, en sus fases de investigación, juzgamiento, sanción y penitenciaria, muestran claramente la alta impunidad, en contraste con el auge de la delincuencia, lo que contribuye a “justificar” ante la opinión pública, los insistentes reclamos por mayores medidas represivas o por salidas desesperadas de seguridad privada legal e ilegal. En palabras de Galeano: “En el nuevo Estado, Estado de la Seguridad Nacional, la burocracia militar es sagrada. Y si no, ¿quién va a ocuparse del costo social de los programas de ajuste? La impunidad del dinero, que en nuestras tierras mata por hambre o bala, exige que el estado benefactor deje paso al estado juez y gendarme: juez vulnerable al soborno y la amenaza, implacable gendarme de los pobres” (1996:166).

Al analizar las políticas de seguridad aplicadas por un determinado Estado, debe tenerse en cuenta que éstas obedecen a criterios de selección de la amenaza y del daño causado por determinadas conductas. Por ejemplo en Colombia, bajo la Seguridad Democrática, el gobierno destaca los éxitos obtenidos por ésta a partir de

<sup>10</sup> Diversos analistas del tema coinciden en señalar que el modelo neoliberal, en la práctica exige a los países del Sur abrir las fronteras económicas y eliminar todo tipo de subsidios estatales a sus sectores productivos, mientras que en los países del Norte se siguen manteniendo las barreras arancelarias frente a los productos provenientes del Sur, además de subsidiar importantes renglones de su economía. Es a lo que certeramente se refiere el profesor Santos como “La hipocresía del doble estándar (ciertos criterios válidos para los países del Norte global y otros criterios válidos para los países del Sur) quedó ex-

puesta con una chocante crudeza” (2008:2).  
<sup>11</sup> En Colombia, las Fuerzas Militares son fabricantes y expendedores de armas y como tal promueven su venta. Además, por mandato legal, son la única entidad estatal que puede conceder a los particulares licencia para la tenencia, porte y uso de armas. Este control armamentístico ejercido desde las fuerzas armadas, con frecuencia entra en contradicciones con la decisión de gobiernos locales (por ejemplo, Medellín y Bogotá) u organizaciones de la sociedad que promueven campañas de desarme o de rechazo al porte de armas.

la selección de ciertas conductas delictivas como el homicidio, el secuestro y las masacres en las cuales se puede apreciar un notable descenso (véase gráfico 1), no obstante, deliberadamente omite mencionar graves hechos constitutivos de inseguridad para la población como la desaparición forzada, el desplazamiento forzado, las ejecuciones de civiles cometidas por la fuerza pública (“falsos positivos”)<sup>12</sup>. Así mismo, existe una serie de acciones altamente nocivas para la población que constituyen inseguridad objetiva, pero que por falta de conciencia ciudadana frente a ésta y por la manipulación mediática desde el poder, no figuran como causantes de alarma social, pues el poder selecciona y jerarquiza las conductas que considera nocivas y sobre las cuales define sus políticas de seguridad; por ello, en esas prioridades normalmente no se incluyen hechos graves como el daño al medio ambiente, la privación de un efectivo servicio de salud, el empobrecimiento a que se ven sometidos vastos sectores de la población como consecuencia de medidas financieras (políticas crediticias), desempleo, falsificación de medicamentos, venta de productos con publicidad engañosa, incluidos alimentos y lejos está de considerar los abusos de la fuerza pública contra a los ciudadanos, como un factor de inseguridad

### Seguridad humana desde abajo: una alternativa

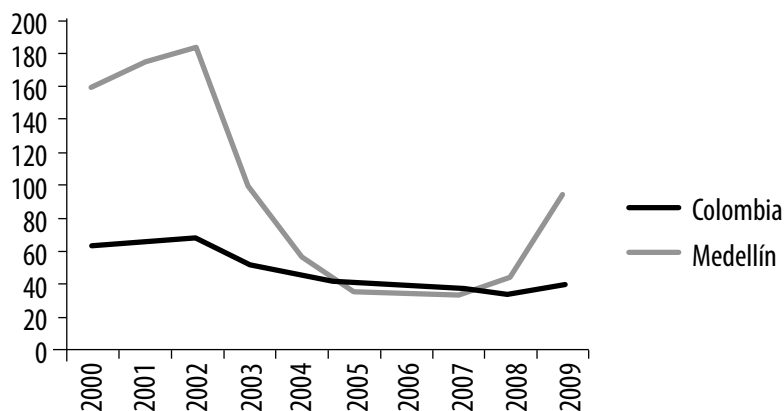
Con el propósito de trascender la crítica y las denuncias sobre los efectos nocivos del enfoque militarista de la Seguridad Democrática, se requiere avanzar en la propuesta de nuevas formas de asumir la seguridad. En ese sentido las reinterpretaciones y adecuaciones al contexto de nues-

tra sociedad que proponemos bajo la denominación *Seguridad Humana desde abajo*, es una expresión de resistencia a los poderes y alternativa que señala, en el marco de la formación socioeconómica capitalista, la posibilidad de construcción de poderes contra-hegemónicos, de protección de los riesgos y las amenazas provenientes de la aplicación de las políticas económicas y securitarias de regímenes autoritarios y de estrategias de control biopolítico.

En concordancia con lo expuesto desde el Observatorio de Seguridad Humana de Medellín –OSHM<sup>13</sup>–, esta propuesta no pretende ejecutar formas locales y comunitarias que reemplacen al Estado en la provisión de la seguridad, ni propender por la ya problemática privatización de la seguridad; se trata de una invita-

ción a pensar conjuntamente con los sectores más vulnerables el significado de la seguridad y construir directrices para que el Estado provea la seguridad como un bien público, en los discursos y en sus prácticas. De acuerdo a la interpretación de la profesora Jenny Pearce, una política inteligente, sostenible y ética de la seguridad no empieza con un diseño a puerta cerrada, con visiones muy masculinas de mano dura, con poco o nada de atención al uso abusivo de la violencia en nombre de la seguridad. Empieza “desde abajo”, escuchando a la gente, abriendo espacios de interacción humana, ofreciendo caminos distintos a la violencia para los jóvenes, protegiendo a las mujeres de la violencia sexual, reconociendo el impacto traumático de la violencia en las generaciones

**Gráfico 1. Comparativo de homicidios los últimos 10 años, Colombia – Medellín**



Fuente: Elaboración propia con base en información de Informe Forense del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencia Forenses y Secretaría de Gobierno municipal de Medellín.

<sup>12</sup> En Colombia se han registrado 38.705 desaparecidos, entre 2007 y 2009 (FORENSIS, 2009). En el período 2002-2009, la cifra de desplazados asciende a 2'412.834 personas (CODHES, 2010) y Ejecuciones Extrajudiciales en el 2009 llegaron a 436 (Base de Datos del CINEP, 2010).

<sup>13</sup> Este Observatorio es un proyecto experimental que venimos impulsando en una alianza entre investigadores de la Universidad de Antioquia, funcionarios de derechos humanos de la Personería de Medellín y activistas e investigadores del Instituto Popular de Capacitación, ONG de derechos humanos de la región.

que la han sufrido, interrumpiendo los ciclos intergeneracionales de violencia, priorizando la niñez y las nuevas generaciones y buscando políticas que coloquen primero al ser humano y a su dignidad (Pearce, 2010:10). Aplicar este enfoque trae como consecuencia aumentar la responsabilidad del Estado frente a sus ciudadanos y no hacia élites económicas o inversionistas extranjeros (Abello y Pearce, 2009:11).

Con la propuesta de *Seguridad Humana desde abajo*, nos colocamos deliberadamente del lado de los sectores más vulnerables y vulnerados de la sociedad; aquellos que experimentan la inseguridad de manera cotidiana y que en momentos de crisis son objeto de las respuestas coercitivas que el Estado implementa para responder a las continuas demandas por reducir los índices más visibles de inseguridad. Con esta visión, nos proponemos, desde las voces de hombres y mujeres, establecer las dimensiones de la Seguridad Humana más afectadas en cada uno de los lugares de trabajo, vivienda y espacios públicos; determinar conjuntamente los factores de inseguridad y avanzar hacia la formulación de propuestas que incidan en el accionar del Estado y la administración pública municipal en pro de corregir esas inseguridades y satisfacer los derechos vulnerados. De igual manera nos proponemos visibilizar y potenciar iniciativas ciudadanas dirigidas a mejorar la situación de seguridad en una o varias de sus dimensiones.

## La Seguridad Humana en Medellín

Afirmamos que el enfoque de seguridad militarista o securitario es predominante, no sólo porque se plasma en las políticas oficiales sino porque ha

logrado introyectarse en la mente de los ciudadanos, quienes igualmente hacen eco de esa visión que reduce la seguridad al ámbito de lo biológico-personal y que discrimina y señala la responsabilidad de ésta en cabeza de unos cuantos, por lo general personas marginalizadas, excluidas de múltiples oportunidades, principales “clientes” de las cárceles y de los señalamientos como delincuentes y causantes de la inseguridad.

Lo que viene ocurriendo en la ciudad de Medellín corrobora la anterior aseveración. La opinión pública ha seguido de cerca el comportamiento de la seguridad en la ciudad y para ello, el principal referente es la variación en las estadísticas de homicidios en la ciudad, de modo que cuando éstos descienden, se considera un logro de las autoridades, pero cuando ocurre lo contrario se asumen actitudes elusivas o se intentan otras explicaciones<sup>14</sup>. En las justificaciones oficiales, poca atención se presta a otros graves problemas generadores de inseguridad, como la cantidad y calidad del empleo, la vivienda, la salud y la educación<sup>15</sup>. Por ello, urge asumir el enfoque de la Seguridad Humana que nos invita a ampliar la mirada hacia las diferentes dimensiones que comprende la seguridad,

es decir, se trata de ver la seguridad económica, en el medio ambiente, en la salud, la seguridad política y comunitaria, la seguridad alimentaria y no reducir ésta a la seguridad personal solamente.

Con el propósito de generar procesos educativos en torno a la Seguridad Humana y, al mismo tiempo, auscultar la realidad de ésta, durante el segundo semestre del 2009 el OSHM, realizó un ejercicio participativo, con líderes comunitarios del área urbana y rural del municipio, el cual ofreció interesantes resultados frente a las percepciones de los habitantes<sup>16</sup>. Al contrario de lo que usualmente se cree, la dimensión que genera mayor preocupación para los pobladores es la *seguridad económica*, por encima de la personal (gráfico 2). Si bien se encuentran algunas variaciones según la zona o el corregimiento de que se trate, lo predominante en las personas participantes en la investigación, fue señalar dimensiones como la económica, la alimentaria, la salud y la seguridad para las mujeres, como una preocupación más importante que la seguridad personal.

Respecto de la *seguridad económica*, los participantes resaltaron la existencia de una pluralidad de situaciones generadoras de inseguridad: precariedad del trabajo y de los ingresos, el desempleo y el trabajo informal, lo cual contrasta

<sup>14</sup> Como revela la curva (gráfico 1), durante los años de notorio descenso de los homicidios en Medellín, se vendió la imagen de una transformación radical de la violencia en la ciudad, situación que no logró perdurar, pues en los últimos tres años ha venido mostrando un incesante crecimiento.

<sup>15</sup> Por ejemplo, en Colombia, según las estadísticas oficiales, el desempleo abierto llegó a 14,2% mientras que en Medellín registró un 15,7%, en el 2009 (DANE, 2010); en abril, la tasa de desempleo llegó a 12,2% lo cual quiere decir que hay 2.668.000 colombianos

que sufren una grave situación de inseguridad económica con profundas secuelas psicosociales.

<sup>16</sup> La investigación incluyó las 6 zonas urbanas de la ciudad y los cinco corregimientos. Los resultados de ella se encuentran consignados en el libro RE-PENSANDO LA SEGURIDAD: Percepciones y representaciones en torno a la Seguridad Humana en Medellín, 2009. El texto completo está disponible gratuitamente en <http://www.scribd.com/doc/29913844/Seguridad-Humana-en-Medellin>.

con el incremento del costo de los bienes y servicios que configuran la canasta familiar (alimentos, servicios públicos domiciliarios, el alquiler, la educación, el transporte, la salud, etc.), todo lo cual afecta a un amplio número de personas y de familias; la flexibilización del trabajo y los contratos laborales por tiempos definidos, hacen que las personas se sientan percibidas y tratadas como “desechables” (OSHM, 2010:147).

La *seguridad personal*, que en promedio fue percibida por los participantes como segunda en importancia, apunta a señalar la existencia de grupos armados con algún grado de organización y con control territorial (bandas, combos, Convivir, desmovilizados, reinsertados y paramilitares). A estos actores se les imputa en alto grado la responsabilidad en las extorsiones (“vacunas”), las “ollas” o plazas de expendio de drogas, el reclutamiento de los niños, su instrumentalización para el ejercicio de la prostitución y el control monopólico del “paga diario”. Se descubre que el conflicto entre estos actores por el control territorial y las resistencias de la comunidad y sus líderes contra aquellos por el

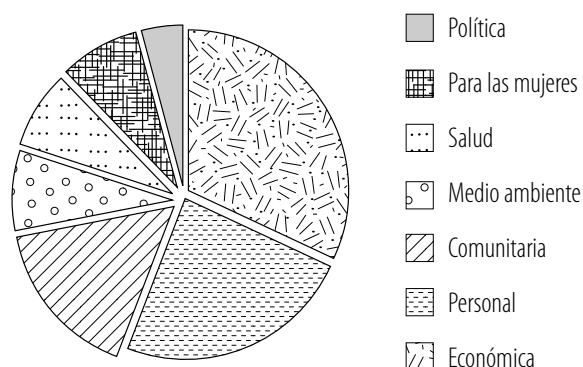
disciplinamiento social que quieren imponer, es en gran medida el origen del incremento de los homicidios, de las amenazas y de los desplazamientos forzados que vienen incrementándose en la ciudad (OSHM, 2010:149).

Llama la atención que los participantes, sin distinción de estrato social, género, edad o zona, señalan como uno de los principales agentes responsables de la inseguridad personal, a sectores de la Policía que prestan sus servicios en la ciudad, dada su actitud de desidia para controlar a estos grupos e incluso, por casos de connivencia, alianza o colaboración. Esta actuación de la Policía acrecienta el terror, el miedo, el sentimiento de desprotección de la comunidad, la cual opta por el silencio al representarse como inofensivo y contraproducente buscar el concurso de cualquier autoridad pública para que intervenga en el control y la contención de la violencia producida por dichos grupos (OSHM, 2010:149). Los líderes son contundentes al señalar

que la seguridad pública no la garantiza la cantidad del pie de fuerza policial sino la calidad de los agentes, cuyo obrar tenga como norte el respeto de los derechos ciudadanos y no contribuya al aumento de la inseguridad tanto objetiva como subjetiva, como lo expresan los participantes, “Nuestro alcalde cada día trae más policías y militares, pero [se requiere] es tener calidad y no cantidad lo que nos interesa, porque hay miles de policías y sigue la inseguridad”<sup>17</sup>.

Los líderes sociales participantes en la investigación enfatizaron en la dimensión de la *seguridad en salud*, de la cual resaltaron lo relacionado al régimen subsidiado (Sisben), específicamente, la exclusión de personas a causa de errada evaluación de las reales condiciones socioeconómicas de las familias, tanto por lo inadecuado de los criterios para registrarlas, como por la precaria preparación técnica de los encuestadores, quienes basándose en la fachada de la casa, no preguntan cuántos viven en la vivienda ni cuántos tienen ingresos, ni la calidad de los mismos. Para quienes adquieren la afiliación al régimen, la inseguridad se manifiesta con las dificultades para acceder al servicio (las citas con limitado tiempo para la consulta, reticencias para ordenar los exámenes necesarios para un adecuado diagnóstico); aunque la ciudad cuenta con excelente infraestructura hospitalaria, no hay garantías de acceso a ella cuando es necesario. A esto se suma el alto costo de las medicinas y de exámenes de diagnósticos, que no están incluidas en el Plan Obligatorio de Salud –POS– (OSHM, 2010:151).

**Gráfico 2. Dimensiones de la Seguridad Humana, seleccionadas por los habitantes de Medellín como prioritarias, en 2009.**



Fuente: Observatorio de Seguridad Humana de Medellín (OSHM, 2010:140).

<sup>17</sup> Participante del taller “Percepciones sobre la Seguridad Humana en Medellín”, correspondiente a la zona centro-oriental (Agosto 13 de 2009), en OSH, 2010:150.



Otra de las dimensiones destacadas por los participantes fue la *inseguridad alimentaria* ocasionada por la falta de ingresos de las familias de los estratos más pobres, lo que dificulta el acceso a los alimentos, a lo que se añade la calidad de los alimentos consumidos, que presentan déficit nutricional repercutiendo directamente en las mujeres en proceso de gestación y en los niños que hacen parte del sistema educativo, retardando su capacidad de aprendizaje.

La *seguridad comunitaria*, fue señalada por los participantes como una dimensión afectada por los homicidios, la intimidación y los desplazamientos forzados que sufren los líderes comunitarios, especialmente aquellos comprometidos con los derechos de los habitantes que representan. El trabajo comunitario también se resiente por el trato como “sospechosos” que reciben los líderes, por parte de agentes estatales, especialmente cuando asumen posturas críticas respecto del enfoque o las consecuencias de determinadas políticas públicas o por la omisión de las mismas, o cuando son objeto de permanente vigilancia y fiscalización por los “informantes del gobierno” (OSHM, 2010:152).

Otras de las dimensiones de la Seguridad Humana, señaladas por los líderes, como vulneradas en su respectiva comunidad, fueron la seguridad política, la ambiental, la inseguridad que sufren específicamente las mujeres y la falta de seguridad en materia educativa, con lo cual se niegan las posibilidades de acceso a un trabajo digno e incide en la formación en valores como el respeto, la solidaridad, la tolerancia, la convivencia.

Finalmente, reconocemos que la *Seguridad Humana desde abajo* re-



viste importantes potencialidades sociales y políticas para las comunidades, inscrita en alguna medida en la utopía<sup>18</sup>, sin que ella implique suplantarse las múltiples iniciativas que despliegan los sectores subalternos en su propósito de mejoramiento de las condiciones de vida. Dado el carácter experimental de esta propuesta, consideramos fundamental estar alertas para evaluarla, mediante un proceso continuo, teórico y práctico, conjuntamente con las otras iniciativas que siguen emergiendo desde las múltiples aspiraciones de transformación de la sociedad.

## Bibliografía

- ABELLO COLAK, Alexandra, PEARCE, Jenny (2009). "Security from Below: Humanizing Security in Contexts of Chronic Violence". En: *Transforming Security and Development in an Unequal World, IDS Bulletin Volume 40, No 2*. United Kingdom: Wiley-Blackwell. pp. 11-19.
- BOUCHEY, Francis (1988). *Documento de Santafé II: Una estrategia para América Latina en la década de 1990*. Disponible en: [http://www.nuncamas.org/document/docstfe2\\_05resum.htm](http://www.nuncamas.org/document/docstfe2_05resum.htm). Consultada el noviembre 23 de 2009.
- BUSTOS RAMÍREZ, Juan (1990). "La seguridad ciudadana en Latinoamérica". En: *Revista del Colegio de abogados penalistas del Valle. No. 21-22*. Cali: Revista del Colegio de abogados.
- CARRANZA, Elías (Coordinador), et al (1997). *Delito y Seguridad de los Habitantes. Unión Europea Ilanud*. México: SIGLO XXI Editores.
- CINEP (2010) Base de datos. Disponible en: [www.cinep.org.co](http://www.cinep.org.co). Consultada 15 de mayo de 2010.
- CODHES - Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (2010). "¿salto estratégico o salto al vacío?". En: Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, No. 76. 27 de enero. Bogotá, Colombia. Disponible en: [http://www.codhes.org/index2.php?option=com\\_d o c m a n & t a s k = d o c \\_ v i e w & g i d = 1 4 5 & I t e m i d = 5 0](http://www.codhes.org/index2.php?option=com_d o c m a n & t a s k = d o c _ v i e w & g i d = 1 4 5 & I t e m i d = 5 0). Consultada el 30 de enero de 2010.
- CPC- Constitución Política de Colombia (2008). *Nueva Constitución Política de la República de Colombia, 1991*. Bogotá: Publicidad Aster.
- CRUZ TORRERO, Luis Carlos (1995). *Seguridad, Sociedad y Derechos humanos*. México: Editorial Trillas.
- FORENSIS - Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2009). Informe Gestión 2009. Disponible en: [www.medicinalegal.gov.co/audiencias/informegestion2009](http://www.medicinalegal.gov.co/audiencias/informegestion2009). Consultado el 2 de mayo de 2010.
- GALEANO, Eduardo (1996). "El sacrificio de la justicia en los altares del orden". En: Derechos Humanos. Solución de Conflictos. Perspectivas. Pablo E. Angarita C. (comp.). Medellín: IPC.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, René (1988). "La justicia y la seguridad pública". En: la colección *Obra Jurídica mexicana*, - Procuraduría General de la República. México: 1988.
- HERRERA FLORES, Joaquín (2008). *La reinención de los derechos humanos. Colección ensayando*. Andalucía: Publidisa.
- Informe México (2008). *Informe presentado por México al consejo permanente de la OEA sobre la Seguridad en las Américas*. Disponible en: <http://www.oas.org/CSH/spanish/ces.asp>. Consultada el 15 de junio de 2009.
- LATINOBARÓMETRO (2008). *El desempleo y la delincuencia son los problemas más importantes para los latinoamericanos, 9 de abril de 2008*. Disponible en: [http://www.oas.org/OASpage/press\\_releases/press\\_release.asp?sCodigo=C-121/08](http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=C-121/08). Consultada en diciembre 12 de 2009.
- MACGREGOR, Felipe E. (1997) *Derecho a la paz y seguridad*. En: SANIN, Javier et al. (Comp.) Bogotá.
- OSHM- Observatorio de Seguridad Humana de Medellín (2010). *Re-pensando la seguridad: Percepciones y representaciones en torno la Seguridad Humana en Medellín, 2009*. Medellín: U. de A., INER e IPC. Medellín: Sin ed.
- PEARCE, Jenny (2010). Prólogo: "Seguridad "desde abajo" y para todos". En: *Re-pensando la seguridad: Percepciones y representaciones en torno la Seguridad Humana en Medellín, 2009*. Medellín: U. de A., INER e IPC. Medellín: Litoimpresos y servicios. pp: 7-11.
- Secretaría de gobierno de Medellín (2006). *Medellín en cifras 2006*. Disponible en: [http://www.medicinalegal.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/N\\_admon/obj/pdf/MEDELLIN%20EN%20CIFRAS%20FINAL2006.pdf?idPagina=1105](http://www.medicinalegal.gov.co/alcaldia/jsp/modulos/N_admon/obj/pdf/MEDELLIN%20EN%20CIFRAS%20FINAL2006.pdf?idPagina=1105). Consultada el 20 de agosto de 2009.

<sup>18</sup> La utopía, en palabras de Paul Ricoeur: "la apertura de lo posible, y de ahí la necesidad de la misma para impulsar a la acción" (Herrera, 2008:153).

# El debate feminista sobre la seguridad\*

Por María Villellas Ariño\*



Investigadora del Programa de Conflictos y Construcción de Paz de la Escola de Cultura de Pau de la Universitat Autònoma de Barcelona. [www.escolapau.org](http://www.escolapau.org)

Desde la década de los noventa, el concepto de seguridad ha ido evolucionando desde concepciones únicamente militaristas hacia enfoques más globales en los que se entiende la seguridad no únicamente como una protección del Estado frente a las agresiones externas, sino entendiendo que la seguridad, y por tanto la inseguridad, está muy relacionada con las vidas de las personas individuales. Muchas de las amenazas contemporáneas tienen una incidencia directa sobre las personas: conflictos etno-políticos, pobreza, violencia familiar, degradación medioambiental. [1] Esta evolución de la concepción de la seguridad cristalizó en el concepto de Seguridad Humana, acuñado por el PNUD a principios de la década de los noventa. La seguridad humana, tal y como la definió el PNUD en 1994, implica la protección frente a amenazas crónicas como el hambre, las enfermedades o la represión; y la protección frente a las interrupciones repentinas y dañinas en la vida cotidiana, en los hogares, el trabajo o en la comunidad.

Cabe señalar que el hecho de que este término fuera acuñado en los años 90 fue el resultado de intensos debates en los años previos, aunque de una manera menos sistematizada

y no bajo esta denominación, desde diferentes sectores del feminismo desde principios de siglo ya se había aludido a otras formas de seguridad alejadas del marco de referencia militarista. A principios de siglo, y coincidiendo con el estallido de la Iª Guerra Mundial, Jane Addams había aludido al desarme como la mejor manera de garantizar la seguridad de los ciudadanos teniendo en cuenta la naturaleza indiscriminada de la guerra contemporánea. [2] También en la década de los ochenta organizaciones de mujeres definieron la seguridad como la libertad frente a la amenaza de la guerra y de las crisis económicas originadas por la deuda externa, el desempleo, el trabajo en condiciones de inseguridad, y enfatizaron cómo la seguridad carecía de significado si era construida a costa de la inseguridad de otros. [3]

Pero, ¿cuáles han sido las principales críticas que desde el feminismo se han vertido a las concepciones tradicionales de seguridad y que han contribuido al enriquecimiento del concepto de seguridad humana y al debate generado en torno a este concepto?

La concepción tradicional de la seguridad, tanto en los círculos aca-

démicos como militares y políticos, ha girado en torno a la protección de las fronteras estatales de amenazas externas, o la protección de la autoridad del Estado en caso de conflictos internos, y ha concebido la seguridad como la ausencia de amenazas o conflicto violento. Así, el Estado priorizaría la defensa de la integridad territorial por encima de otras cuestiones. Esta afirmación puede ilustrarse aludiendo a la diferente asignación de recursos que en la mayoría de presupuestos nacionales se hace a la defensa nacional por un lado, y a los diferentes elementos que componen la seguridad humana: educación, sanidad, atención social, prevención de la violencia familiar, etc. Se trata de un discurso de carácter militarista que avala el monopolio del uso de la fuerza por parte de los Estados. [4]

Desde el feminismo académico, sin embargo, se ha señalado que la pri-

[1] Tickner, A. J., *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security*, Columbia University Press, New York, 1992.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] VVAA, "Discourses in Transition: RE-Imagining Women's Security" en *International Relations*, 2006, Vol. 20

macía que se ha concedido tradicionalmente a la seguridad política y militar ha excluido otras cuestiones del ámbito de la seguridad que, sin embargo, son sumamente relevantes para ésta, como puedan ser las cuestiones de género. Desde el feminismo se plantea, por tanto, que sería necesaria una ampliación del contenido del concepto de seguridad, trasladando el objeto de referencia más allá del Estado para incluir la inseguridad individual, regional y global. [5] Además, los análisis feministas de la seguridad han apuntado que la propia existencia y naturaleza de los Estados puede contribuir al aumento de la inseguridad más que a su reducción. [6] Esta afirmación supone una completa subversión de las nociones de seguridad imperantes hasta el momento, puesto que revierte completamente el papel del Estado como objeto a proteger frente a la inseguridad definiéndolo en cambio como actor generador de inseguridad. Así pues, para el feminismo académico, el referente principal en cuestiones de seguridad debe ser la persona, más que el Estado, en consonancia con las propuestas del discurso sobre Seguridad Humana.

Otras de las críticas vertidas hacen referencia a cómo la división social entre el espacio público (que es el espacio a proteger en los discursos tradicionales sobre la seguridad, y cuya salvaguarda garantiza el Estado de derecho) y el espacio privado, deja a éste último al margen de la protección del Estado, lo que tiene graves consecuencias sobre la seguridad de las mujeres. Una de las principales aportaciones a la ampliación del concepto de seguridad que desde el feminismo se ha hecho ha sido la de cuestionar el espacio doméstico como un espacio de seguridad en sí mismo, puesto que la mayoría de agresiones y amenazas

que sufren las mujeres tienen lugar aquí, y que por tanto debería ser también objeto de las preocupaciones sobre la seguridad. [7]

Después de que el concepto de seguridad humana se extendiera y fuera incorporado en las visiones de gran parte de las organizaciones internacionales (especialmente las vinculadas al sistema de Naciones Unidas), desde el feminismo se han hecho algunas puntualizaciones sobre el verdadero alcance de éste y sobre sus limitaciones. El concepto de seguridad humana habitualmente se ha utilizado de manera complementaria a las concepciones tradicionales sobre la seguridad, y no de manera sustitutiva, hecho que ha motivado que el Estado siga jugando un papel central como objeto principal a proteger. Además, como ha apuntado Mary Caprioli, bajo la pretendida naturaleza universal de la seguridad humana no debería obviarse que cuestiones centrales, como son la democracia o los derechos huma-

nos (ambas forman parte del núcleo duro de la seguridad humana) tienen impactos diferentes en hombres y mujeres. [8] Así, las imágenes mostradas en Occidente sobre el mundo islámico y viceversa, imágenes orientadas a consolidar la visión de la otra parte del mundo como fuente de inseguridad, se han regido por patrones sexistas: las mujeres del mundo islámico aparecen como víctimas indefensas y pasivas que se constituyen en objeto de protección para las democracias liberales occidentales. Por su parte, las mujeres occidentales aparecen ante el mundo islámico como el símbolo de la depravación moral a la que podría llegar el mundo islámico de resultar exitosos los procesos de occidentalización. Por otra parte, miles de hombres jóvenes árabes fueron detenidos en EEUU tras los atentados del 11-S únicamente por su pertenencia a este grupo demográfico, continuamente bajo sospecha aún sin disponer de pruebas sobre la vinculación de estas personas con los hechos ocurridos. Es decir, que los estereotipos no sólo se refuerzan en un sentido, sino que afectan a toda la población.

[5] Hansen, L. y Olsson, L., "Guest Editor's Introduction" en *Security Dialogue Special Issue on Gender and Security*, vol. 35, no. 4 Diciembre 2004

[6] VVAA, op.cit.

[7] Para información y cifras detalladas sobre la inseguridad y la violencia contra las mujeres en el espacio doméstico puede consultarse el informe del Secretario General de la ONU "Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer" publicado en julio de 2006 y accesible en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/419/77/PDF/N0641977.pdf?OpenElement>

[8] VVAA, op. cit. La traducción es de la autora de este artículo.

Desde este punto de vista, incorporar la perspectiva de género al ámbito de la seguridad supone "un enfoque capaz de situar el género en el centro de las preocupaciones tradicionales sobre seguridad -como los conflictos

violentos- y en lo que se ha denominado como preocupaciones no tradicionales sobre seguridad -salud, empoderamiento económico, participación política. La perspectiva de género en la seguridad empodera a hombres y mujeres para reimaginar la seguridad de abajo hacia arriba, mediante aproximaciones contextualizadas".<sup>2</sup> Así, estas aproximaciones tendrían más en cuenta las circunstancias propias y particulares de las personas. Algunas autoras han sugerido que tras acontecimientos como el 11-S, que han marcado la reciente consolidación de la cuestión de la inseguridad global como central en la agenda de las relaciones internacionales en los primeros años del siglo XXI, los estereotipos de género se han acentuado y devenido centrales en las propias relaciones internacionales. [I Tickner, J. A., "Feminist Perspectives on 9/11" en *International Studies Perspectives*, nº3, 2002.



Como ha señalado Tickner, la prevalencia de las imágenes de género usadas en el contexto internacional del post 11-S para amenazar o deslegitimar al enemigo parecen más centrales de lo que lo han sido en anteriores conflictos armados. [9] Otras autoras han puesto énfasis en cómo detrás de la militarización de la política exterior de países como EEUU se encuentra una ideología patriarcal que promueve la pervivencia de una política masculinizada. [10]. Esta situación vendría ilustrada por un fenómeno que de manera creciente está caracterizando la política de este país: la cada vez mayor presencia de políticos que anteriormente han sido militares y han desempeñado cargos de importancia en las FFAA, y cómo la experiencia en el campo militar se iguala al liderazgo político. [11] Por otra parte, hay que señalar que esta

militarización de la política estadounidense ha venido acompañada de políticas regresivas en lo que respecta a los derechos de las mujeres (especialmente en el ámbito de los derechos sexuales y reproductivos) así como de la pérdida progresiva de importancia en la agenda de políticas encaminadas al logro de la seguridad humana, como las políticas educativas, sociales y sanitarias, entre otras.

Teniendo en cuenta el contexto internacional actual, parecería necesario construir concepciones de la seguridad que incorporen la perspectiva de género y las aportaciones que se han hecho desde el feminismo, de manera que se puedan contrarrestar las concepciones militaristas imperantes, que no sólo se han mostrado altamente ineficaces en lo que respecta a garantizar

la seguridad global, sino que además han sido fuente de inseguridad.

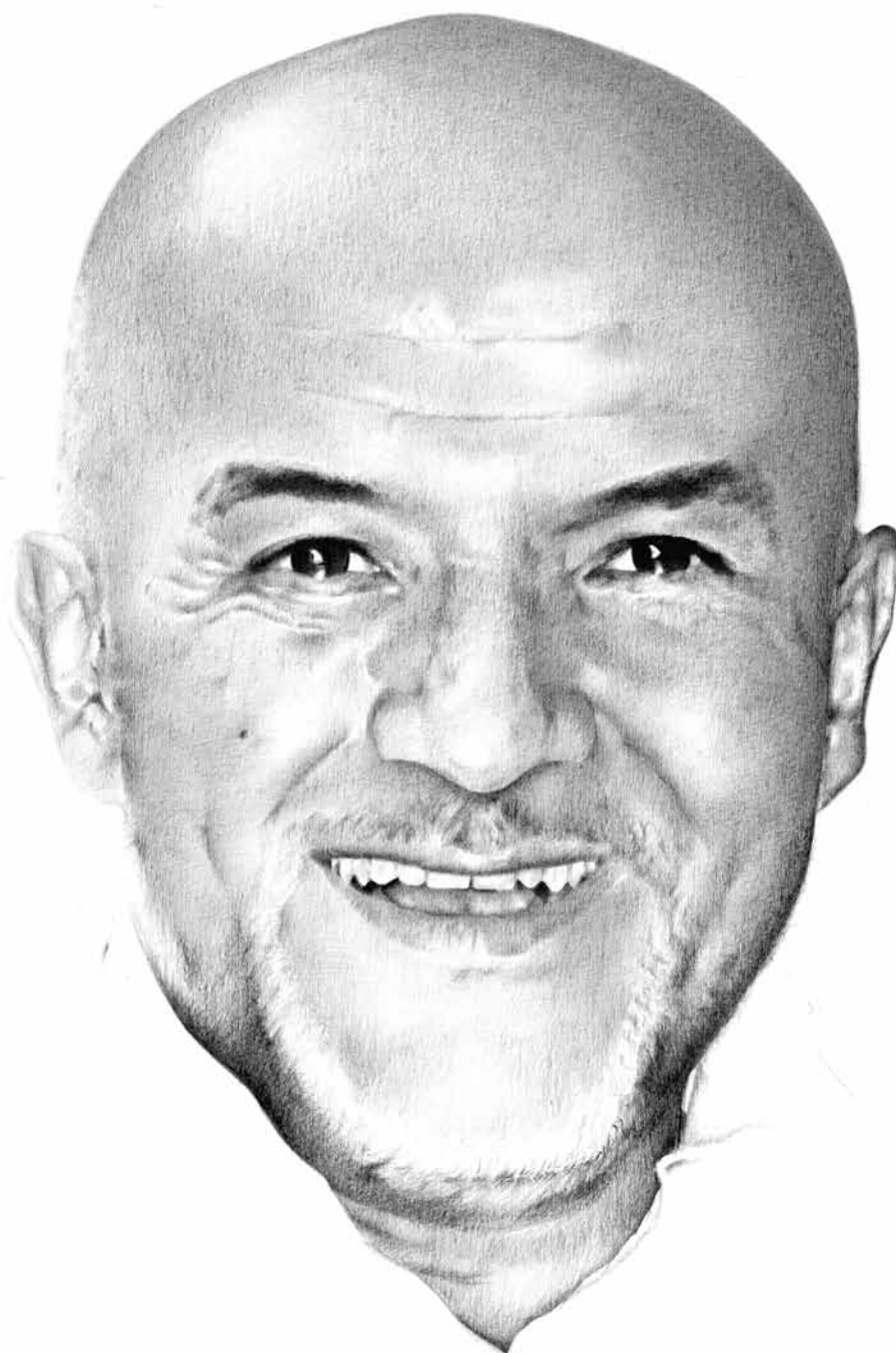
Este artículo ha sido adaptado por la autora de su versión original incluida en el informe trimestral Barómetro sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz, elaborado por la Escola de Cultura de Pau.

[9] A. Tickner defiende que tanto en los discursos del Gobierno de EEUU en defensa de sus acciones militares, como en la organización al-Qaeda y su ferviente crítica a las relaciones de género en el mundo occidental, las imágenes estereotipadas de género han sido centrales. Ibid.

[10] Enloe, C. "Masculinity as a Foreign Policy Issue" en *Foreign Policy in Focus*, Vol.5, No. 36, 2000; Enloe, C. "Macho, macho militarism" en *The Nation*, marzo 2006

[11] Ibid.

\*Artículo publicado en <http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1098>



**En la despedida de Jorge Bernal  
" ... y celebrar una vida buena"**



Tengo el enorme honor de pronunciar estas palabras en nombre de muchas personas. De quienes conformamos a Región por supuesto, pero también, de esa profusa trama de organizaciones a quienes pertenecía Jorge Bernal. Lo sabíamos muy bien: su oficina y su lugar quedaban en el Barrio Boston de la Ciudad de Medellín y allí con gusto pagábamos su salario, pero su trabajo y su inteligencia pertenecían a toda la ciudad, a sus organizaciones sociales, a las ONG de este país.

Hoy la moneda de nuestros sentimientos, como dice una canción linda por ahí, “es un cuadro de bifrontismo”, pero en este caso de doble faz: en un lado está la tristeza rotunda, pertinaz, de esas de las que uno no puede despegarse; de otro, está la satisfacción enorme y la sonrisa dibujada allá, en el fondo del alma, por una vida que ha valido la pena, por una demostración fidedigna de que se puede vivir en dignidad, sin concesiones esclavizantes al bolsillo o al poder.

Estos dos sentimientos los encuentro resumidos en un par de imágenes fuertes que se impregnaron en mi pupila después de ver el cuerpo del amigo sin vida. La primera imagen es su propio rostro, que reflejaba una placidez y una como-sonrisa en la que podían leerse más serenidad y holganza, que angustia o desazón. Hoy creo que con toda razón, Jorge tenía motivos de sobra para morir satisfecho. Su biografía es una demostración de ello: no pienso ahora en un ser carente de contradicciones o lados feos, sino sencillamente en un hombre, es decir complejo, que fraguó una manera de vivir guiada en lo fundamental por principios y valores, antiguos como la humanidad misma, pero siempre vigentes como la justicia y la solidaridad especialmente con los más débiles, la congruencia, la independencia y la autonomía a toda prueba, la crítica y la insatisfacción inclementes. Es decir, una vida que tenemos que celebrar y declarar con sencillez como ejemplar. Falta que le hacen a esta ciudad, a este país, a este planeta, seres que dediquen como Jorge lo mejor de sus energías vitales a imaginarse y a tratar de realizar mundos mejores para todas las personas.

La segunda imagen es la composición de su escritorio tal como lo dejó; no ese lugar cuasi público que son nuestras oficinas en las ONG, sino el íntimo, el lugar en donde se sentaba a trabajar cobijado por su propia casa, escuchando su música preferida. Era un paisaje elocuente, por eso quiero compartirlo con ustedes. Lo primero es que es un espacio estrujado, atiborrado, testigo del trabajo y lejano de la pulcritud característica del perezoso. Los libros más visibles, o sea, los que estaban encima de arrumes de otros libros, eran Conocer desde el Sur de Boaventura de Souza Santos quien era para Jorge y es para este mundillo nuestro, una cantera profunda de entendimientos; un texto sobre la cultura de Richard Sennett, este estadounidense con una mirada muy propia sobre lo que pasa especialmente en el alma de las ciudades contemporáneas; un texto de Bauman, un británico de origen polaco que muchas veces fue traído a colación por Jorge en debates internos; un libro que me sorprendió y me arrancó mis primeras lágrimas, pues fue

definitivo en la fundación de Región y en la orientación de sus primeros pasos, que es Los Patios Interiores de la Democracia del chileno Norbert Lechner; y otro más, pasta doblada, página abierta y subrayado rotundo y claro con pluma de tinta negra indeleble, Oficio de Cartógrafo de Jesús Martín Barbero, otra de nuestras linternas, en esto de iluminarse ese camino oscuro y tantas veces indescifrable que son las rutas de la democracia y la justicia en este país. El texto fotocopiado que estaba enfrente y sobre el que estaba trabajando era el borrador de la política investigativa de Región que actualmente tenemos en construcción.

Como ven, este paisaje habla a las claras de una de las facetas más apasionantes y enriquecedoras de la vida que celebramos hoy. La del hombre nunca instalado en el mullido sillón del que ya sabe o del que sabe dónde se encuentra la verdad. Es el retrato de quien busca y bebe en muchas fuentes para ir fraguando un capital, el verdadero capital con que enfrentamos cada mañana la vida, que es nuestro conocimiento.

Ahí está el cuadro simple, claro y rotundo: una vida buena, una mano extendida para el apretón fraternal, una mente siempre inquieta y un alma solidaria y luchadora.

Será imposible sustituir su crítica inclemente, no podrá ocuparse ya su butaca en las mesas redondas, su pluma no será más extensión de la mano que le hace cosquillas a los libros. Hemos sufrido una pérdida irreparable.

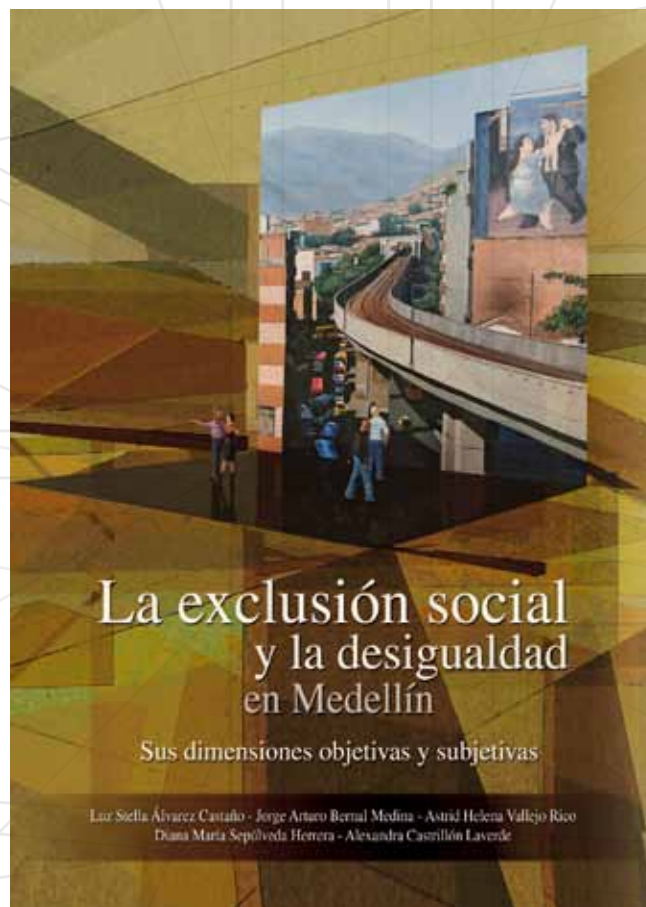
Pero como en todas las vidas que valen la pena, ahí quedan su obra, sus libros, sus opiniones, sus propuestas y queda en especial su memoria entre quienes le conocimos y quienes le amamos. Ese legado es buen abono para nuevas siembras. Y Región y todas las organizaciones que hacen parte de esta red que nos ha empeñado la vida tejer, somos tierra negrita para esta labor de siembra.

A su familia y a su hijo, ¿qué más decirles sino que miren a su alrededor para que constaten la energía que flota en el ambiente, claramente impregnada a la vez de tristeza y de satisfacción? Y de una manera muy particular a Stella, su esposa, agradecemos el haberse convertido en nicho sin el cual, en los últimos años esta vida entre nosotros no hubiera sido posible, según Jorge mismo muchas veces reconoció, al calor del tinto en reuniones formales o al calor de la copa de vino rojo en tertulias pasadas por música.

Nicolai Ostrovsky, en su libro *Así se templó el acero*, leído por muchos de nosotros varias décadas atrás, ante la tumba del camarada y amigo recordaba algo con lo que quiero terminar: la agudeza del dolor y de la pérdida, esa sensación de ahogo en la barriga del corazón, por fortuna el tiempo se encargará de aliviarla. Pero la hondura de la pérdida, esa sí permanecerá allí para siempre.

Gracias a Jorge por su vida y por haber labrado su nombre en letra de molde, en las nuestras. Y gracias a ustedes por concelebrar con nosotros esta vida buena.

Rubén Fernández  
Presidente – Corporación Región  
Medellín, Agosto 24 de 2010



Luz Stella Álvarez Castaño · Jorge Arturo Bernal Medina · Astrid Helena Vallejo Rico  
Diana María Sepúlveda Herrera · Alexandra Castrillón Laverde

**Autores:**

Luz Stella Álvarez Castaño  
Jorge Arturo Bernal Medina  
Astrid Helena Vallejo Rico  
Diana María Sepúlveda Herrera  
Alexandra Castrillón Laverde

Con este trabajo esperamos contribuir al análisis crítico de las nuevas realidades sociales y al conocimiento de la dinámica social de la exclusión desde sus dos caras: las realidades objetivas en que se desarrolla la vida cotidiana de sus habitantes y sus percepciones sobre su entorno.

Publicado en Medellín en mayo de 2010.

# Jorge Arturo Bernal Medina

## 1952 - 2010



Ha partido un amigo,  
un hombre que se atrevió a resistirse.  
Un hombre que fue capaz de luchar y respetar  
la dignidad de los demás.

**REGION**

exclusión social  
y la desigualdad  
en Medellín

Sus dimensiones objetivas y subjetivas